

Förstudie till en kommande utredning av

GRÄNSHINDER FÖR MINDRE PASSAGERARFARTYG

Trafik med passagerare mellan

Norge och Sverige.

Hinder och möjliga lösningar.

Strömstad 2011-12-18

Marcus Pettersson

Sammanfattning

GRÄNSÖVERSKRIDANDE TRAFIK

Gränsöverskridande persontrafik med fartyg regleras dels av EU-lagstiftning och dels av nationell lagstiftning och inte minst av FN-konventionen SOLAS (Safety Of Life At Sea).

Förutom dessa krav på själva fartyget ställs krav på säkerhetsorganisation, utrustning och liknande.

En passagerartrafik omfattas av bestämmelserna för internationell trafik vid anlop av två hamnar i olika länder.

Förutom ett omfattande regelverk för att säkerställa säkerheten för passagerarna har flera olika myndigheter i vardera land omfattande krav på anmälan och rapportering.

För att kunna bedriva trafik berörs flera rutiner med tullmyndigheter och sjöfartsmyndigheter. Farledsrapporteringar, kostnader och rutiner är svåra för mindre aktörer att hantera.

Det förekommer inte några förenklingar för korta rutter mellan länder och förstudien tar sikte på att utröna dels om det förekommer hinder och dels om det kan vara värt att utreda vidare om det går att få förenklingar mellan Norge och Sverige i frågan.

Innehållsförteckning

Inledning	4
Omfattning, syfte och avgränsningar	5
Syfte	5
Avgränsningar	5
Metod	5
Identifierade områden	6
Delområde 1	7
Internationell trafik med passagerarfartyg	7
Interna EU-regler och dess tillämpning	7
Traditionsfartyg	8
Fokusområde i en kommande utredning	8
Delområde 2	10
Tullrapportering för kommersiell trafik	10
Delområde 3	12
Tullmyndigheternas krav i den brottsbekämpande verksamheten	12
Delområde 4	13

ISPS – Sjöfartsskydd – lagstiftning och åtgärder för terrorkydd mot hamnar och fartyg	13
Delområde 5	15
Rapportering av användandet av farleder i respektive lands farvatten och kostnader knutna till denna	15
Slutsatser	17
Förstudiens resultat	17
Förutsättningar för att komma vidare	19
En utredning – kan den vara av nytta?	19

Inledning

Gränskommittén Østfold-Bohuslän/Dalsland har i sitt arbete att identifiera och utreda potentiella gränshinder uppdragit åt undertecknad att inkomma med en rapport som skall fungera som förstudie.

Syftet med förstudien är att skapa en bild över frågans komplexitet samt om det inledningsvis finns fog för att anta att det föreligger gränshinder.

Rapporten skall ge en översiktlig beskrivning över de intryck som kontakten med relevanta myndigheter har givit.

Uppbyggnaden är relativt enkel och rättfram. De områden som identifierats har vart och ett presenterats. Under varje delområde finns en kort beskrivning i vilken omfattning en problematik kan anses föreligga och om hur frågan bör behandlas i en kommande utredning.

Avslutningsvis har en sammanfattning av slutsatserna i varje delområde samlats i en slutsats och rekommendation.

Slutsatsen har till syfte att peka på i vilken omfattning en utredning kan anses nödvändig, vilka frågor den kan ge svar på och i viss mån också om den kan lösas på en myndighetsnivå i respektive land eller ej.

Omfattning, syfte och avgränsningar

SYFTE

Syftet med rapporten är att belysa de olika delområden som berör en passagerartrafik mellan länderna. Rapporten skall ligga till grund för en kommande utredning som fördjupar frågeställningarna.

AVGRÄNSNINGAR

Rapporten är översiktlig i sin natur och har avgränsats till att belysa de olika områden som kommer att behöva en djupare analys. Flera juridiska frågor har endast belysts ur ett allmänt perspektiv och rapporten gör inga anspråk på att vara uttömmande i sina slutsatser då många av uppgifterna har grundats på tillgänglig information i muntlig och skriftlig form från myndigheter och andra källor.

METOD

Kontakter med myndigheter på en helt oformell muntlig basis skapar en förståelse för problemställningarna men är inte fullt ut komplett eller ytterligare kvalitetssäkrad.

Identifierade områden

Följande områden har identifierats som relevanta för fartygstrafik med mindre fartyg som bedrivs på en icke-regelbunden basis mellan Koster och Hvaler:

- 1. Klassningskrav på fartygen**
- 2. Tullrapportering för kommersiell trafik**
- 3. Tullmyndigheternas krav i den brottsbekämpande verksamheten**
- 4. ISPS – Sjöfartsskydd – lagstiftning och åtgärder för terrorkydd mot hamnar och fartyg**
- 5. Rapportering av användandet av farleder i respektive lands farvatten och kostnader knutna till denna**

Förutom dessa områden finns en rad regleringar avseende hanteringen av proviant ombord och regler om försäljning sker ombord. Dessa har inte tagits med i utredningen då denna tar sikte på turistisk trafik i transportsyfte eller ren "guidning" av respektive nationalpark.

Delområde 1

INTERNATIONELL TRAFIK MED PASSAGERARFARTYG

Persontrafik inom EU som bedrivs inom ett EU/EES-land regleras i EU-direktiv som har implementerats i nationell lagstiftning.

Syftet med regleringen är att ett fartyg som är godkänt för att trafikera ett fartområde (ett område som avgränsats med hänsyn till sjöns beskaffenhet) i ett EU-land också skall kunna flyttas till ett annat EU-land och utföra likadan trafik där inom samma fartområde.

Om en gräns korsas i trafiken skall dock reglerna inom FN-konventionen SOLAS följas. Regelverket har tillkommit för att försäkra att fartygstrafiken mellan länder utförs på ett säkert och försvarligt sätt. Reglerna är under ständig utveckling och förändring.

INTERNA EU-REGLER OCH DESS TILLÄMPNING

EU-reglerna bygger till stor del på de internationella överenskommelser som träffats genom FN-systemet. Dock har en rad undantag för mindre fartyg inarbetats i EU-direktiven och dessa tillämpas på *nationell* trafik vilket gör att ett redan godkänt EU-fartyg inte utan vidare kan användas i internationell trafik.

TRADITIONSFARTYG

För traditionsfartyg har ett memorandum träffats med nio andra länder. Detta har förhandlats fram för att underlätta gränsöverskridande persontrafik med fartyg som inte utan vidare kan anpassas till dagens krav på grund av sin historiska betydelse och tekniska beskaffenhet.

Huvudsyftet med en traditionsfartygsklassning är att ett kulturhistoriskt värdefullt fartyg med nationella certifikat även kan segla internationellt. Med detta menas dock inte att det ställs mindre krav på fartyget än vad det i vanliga fall skulle göras.

Besiktning av dessa fartyg utförs kontinuerligt av Transportstyrelsen. Vidare utför Transportstyrelsen årligen kontroll av rederiets och fartygets säkerhetsorganisation, s.k. ISM (International Safety Management).

FOKUSOMRÅDE I EN KOMMANDE UTREDNING

FÖRENKLINGAR

Att utreda om det går att förenkla trafiken med bilaterala avtal utan att för den sakens skull äventyra säkerheten.

KORTFATTAD MÖJLIGHET TILL LÖSNING

En framkomlig väg torde vara att bygga en överenskommelse på den metod som använts för traditionsfartyg. En sådan överenskommelse kunde lämpa sig för trafik som går i begränsade avstånd mellan områden som fartyget har godkännande för i ett av länderna.

EFFEKTER FÖR SÄKERHETEN

Dagens regler innebär i praktiken att fartyg som är godkänt för trafik inom ett land i ett visst fartområde också tillåtet inom ett annat EES/EU land i motsvarande fartområde.

Dock anses själva gränspassagen göra trafiken annorlunda. Sålunda kan ett fartyg vara godkänt att gå på hela sträckan mellan två länder men inte angöra en hamn i ett land om avgångshamnen är belägen i det andra.

Denna gränspassage sker således inom vatten där inrikes trafik får bedrivas med det aktuella fartyget på båda sidor gränsen. Någon säkerhetsmässig grund för förbudet torde därför inte föreligga.

Delområde 2

TULLRAPPORTERING FÖR KOMMERSIELL TRAFIK

Ett kommersiellt fartyg – oavsett storlek – som lämnar eller ankommer till tullområdet skall anmäla detta till behörig tullmyndighet. I Sverige är detta Tullverket och i Norge Tullvesendet.

När en trafik bedrivs regelbundet efter en viss tidtabell kan ett så kallat trafikillstånd utfärdas. Detta ersätter då den inkommande- och avgående fartygsanmälan för varje anlop.

Förutsättningen för ett trafikillstånd är dock att det anmäls om avvik sker från tidtabellen. Ett trafikillstånd fyller alltså ingen funktion vid en spordisk – om än återkommande – trafik mellan två hamnar.

ANKOMMANDE FARTYGSANMÄLAN

När ett fartyg skall ankomma tullområdet (territorialvattnet) skall en ankommande fartygsanmälan lämnas. Detta görs till destinationslandets behöriga myndighet.

Anmälan består av ett formulär med flera uppgifter om fartyget, dess last, beräknad ankomsttid och liknande skall anges.

Om fartyget bär last skall detta också anmälas likaså förekomsten av passagerare.

UTGÅENDE FARTYGSANMÄLAN

När ett fartyg skall lämna tullområdet (territorialvattnet) skall en avgående fartygsanmälan lämnas. Detta görs till avgångslandets behöriga myndighet.

Anmälan består av ett formulär med flera uppgifter om fartyget, dess last, beräknad avgångstid och liknande skall anges.

Om fartyget bär last skall detta också anmälas likaså förekomsten av passagerare.

FOKUSOMRÅDE I EN KOMMANDE UTREDNING

Att utreda om det går att förenkla rapporteringen med överenskommelser om förenklingar utan att för den sakens skull äventyra myndigheternas möjlighet att följa trafiken mellan länderna och in och ut ur tullområdet.

I de flesta fall handlar trafiken om enkel natur utan några varor att deklarerera och ej heller något kommersiellt gods ombord.

Delområde 3

TULLMYNDIGHETERNAS KRAV I DEN BROTTSBEKÄMPANDE VERKSAMHETEN

Förutom den anmälningsplikt som förekommer för den kommersiella trafiken ur ett rent uppbördsperspektiv har tullmyndigheterna också ett behov att kontrollera vart anlop av utrikes trafik kan ske.

Detta sker ju vanligtvis vid något större terminaler i de båda länderna. Om ett anlop skall ske utanför dessa terminaler skall dessa platser vara godkända av tullmyndigheterna i förväg.

MÖJLIGHETER TILL FÖRENKLINGAR

Genom att i förväg hitta lämpliga angöringsplatser på flera olika delar av respektive nationalpark kan ett överskådligt system skapas där ett trafikerande fartyg enkelt kan ange angöringsplats utifrån utmärkta platser.

FOKUSOMRÅDE I EN KOMMANDE UTREDNING:

Att utreda om det går att förenkla genom att utse särskilda platser dit trafik kan ske utan annat än anmälan till tullmyndigheterna på exempelvis elektronisk väg (e-post/internet).

Delområde 4

ISPS – SJÖFARTSSKYDD – LAGSTIFTNING OCH ÅTGÄRDER FÖR TERRORSKYDD MOT HAMNAR OCH FARTYG

The International Ship and Port Facility Security Code (ISPS Code) har tillkommit som en direkt följd av terrorangreppen den 11 september i USA.

Syftet med koden – som är implementerat genom FN – är att trygga ett system där fartyg kan komma och gå i ett system av hamnar som bildar en sammanhållen kedja av säker hantering av gods och passagerare.

HAMNANLÄGGNINGAR

Systemet bygger på att en skyddsplan upprättas för en hamnterminal. Skyddsplanen beskriver tekniska förutsättningar såväl som eventuella hotbilder och hur skyddet skall utformas i olika säkerhetsnivåer.

Hamnterminalen måste arbeta på samma skyddsnivå som fartyget, dvs den högsta skyddsnivån gäller vid var tid.

En hamnterminal kan endast höja sin säkerhetsnivå på grundval av beslut från Polisen.

SÄKERHETSNIKVÅER

ISPS använder sig av tre olika säkerhetsnivåer:

1 – normal drift

2 – förhöjd säkerhet

3 – högsta säkerhet – allt gods och alla passagerare skall kontrolleras.

KONTROLLEN

Skyddsplanen anger hur många passagerare som skall kontrolleras vid de olika skyddsnivåerna. Skyddsplanen är hemlig så kontrollerna sker med olika frekvens i olika hamnanläggningar och länder.

NORMAL DRIFT

En hamnterminal som opererar i skyddsnivå 1 har ett minimum av kontrollåtgärder och därigenom tryggas en relativt enkel och smärtfri daglig verksamhet.

FÖRHÖJD BEREDSKAP

En hamnanläggning kan besluta om att man som skyddsåtgärd i nivå 2 och 3 väljer att stänga anläggningen helt.

För att slippa fysiska barriärer (staket) och andra mer betungande arrangemang är detta en framkomlig väg.

FOKUSOMRÅDE I EN KOMMANDE UTREDNING

Att utreda om det går att hitta en enkel standard för att kunna upprätthålla en motiverad kontroll så länge hamnterminalerna och fartygen opererar i skyddsklass I som är den lägsta nivån. En sådan överenskommelse skulle då följdaktigen betyda att man inte kan trafikera med "dispenstrafik" under annan högre skyddsnivå.

Delområde 5

RAPPORTERING AV ANVÄNDANDET AV FARLEDER I RESPEKTIVE LANDS FARVATTEN OCH KOSTNADER KNUTNA TILL DENNA

Kommersiell användning av farleder belastas av farledsavgifter. Rapporteringen av denna användning sker också på inrikes trafik. En internationell trafik på ett så begränsat område skapar dock en ökad administration eftersom det innebär att rapportering skall ske också till det andra landet.

FÖRENKLINGAR

En tänkbar lösning kan vara att i viss typ av trafik betalas endast farledsavgift i avgånslandet. På så sätt kan samma avgift uppbäras som annars hade belastat en inrikes resa i samma område. En neutralitet hade därigenom skapats för en resa kring en nationalpark i det egna landet med en resa till det andra landets nationalpark i det nu aktuella ärendet.

FOKUSOMRÅDE I EN KOMMANDE UTREDNING

Att utreda om det går att hitta en schablonberäkning för respektive lands farledsmyndigheter för att underlätta administrationen och begränsa kostnaderna för de enskilda rederierna.

En tänkbar väg är att destinationslandet accepteras att avgift erläggs endast i avgångslandet.

Slutsatser

FÖRSTUDIENS RESULTAT

I de kontakter som tagits med berörda myndigheter framkommer tydligt att det inte går att utan vidare tränga igenom gällande regelverk med lätthet för en enskild aktör.

Detta innebär att det föreligger ett gränshinder bara i informationsdelen – vart vänder man sig för att få information. En lösning på denna delen är ju naturligtvis att sätta samman ett informationsmaterial som beskriver hur man går till väga och vilka myndigheter som är berörda på vardera sida gränsen.

Emellertid visar följande tabell att det är nödvändigt att lyfta frågorna bort från varje enskild aktör till en mer övergripande översyn:

Delområde	Kräver överenskommelse	Utgör ett gränshinder?
Klassningskrav på fartygen	JA	JA
Tullrapportering för kommersiell trafik	NEJ	JA
Tullmyndigheternas krav i den brottsbekämpande verksamheten	NEJ	JA
ISPS – Sjöfartsskydd – lagstiftning och åtgärder för terrorskydd mot hamnar och fartyg	JA	JA
Rapportering av användandet av farleder i respektive lands farvatten och kostnader knutna till denna	JA	JA

Endast de interna tullfrågorna går att "förhandla om" direkt med respektive lands myndigheter.

De norska tullmyndigheterna har ställt sig mycket positiva och konstruktiva redan i de inledande kontakterna för att kunna underlätta såväl rapportering som godkännande och anmälan.

De svenska tullmyndigheterna har inte gått att nå på ett tillfredsställande sätt och vi vet därför inte inställningen till dessa.

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT KOMMA VIDARE

Den avgjort viktigaste frågan är frågan om godkännande av fartyget för internationell trafik. Om metoden med traditionsfartyg går att överföra på denna trafik genom exempelvis ett bilateralt avtal föreligger redan idag ett ramverk för hur en sådan ordning skall utformas.

Reglerna om traditionsfartyg bygger just på tanken att det nationella godkännandet kan ligga till grund för den internationella trafiken inom de fartområden för vilka fartyget är godkänt.

EN UTREDNING – KAN DEN VARA AV NYTTA?

För att utreda de olika områdena på ett tillfredsställande sätt är det slutsatsen i denna förstudie *att gränshinder i allra högsta grad föreligger* och att det är avgörande för att få en lösning att:

1. Frågorna lyfts till en högre nivå – det bör finnas en klar riktning för berörda myndigheter att man skall delta i en lösningsorienterad syn på frågorna.
2. Det är en mycket intressant lösning att använda memorandumet som träffats om traditionsfartyg också på denna trafik som vi kan kalla närtrafik. Troligen skulle en sådan tillämpning om den var möjlig skapa eko i hela EU.
3. Det behöver ytterligare utredas om det föreligger lösningar mellan andra EU-länder i denna typ av fråga. Det är flera EU-länder som ligger så till i förhållande till havet att fartygstafrik är naturlig del av den gränsöverskridande trafiken.
4. Nationalparkernas attraktionskraft ökar med en ökad tillgänglighet och en mer mångfacetterad upplevelsepalett. Av naturliga skäl är båttrafiken den kanske mest avgörande i fråga om en upplevelse i en marin nationalpark.

Strömstad i december 2011

Marcus Pettersson
Utredare