

U 28/2023 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2009/18/EG om grundläggande principer för utredning av olyckor i sjötransportsektorn

Enligt 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 1 juni 2023 till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2009/18/EG om grundläggande principer för utredning av olyckor i sjötransportsektorn (direktivet om utredning av olyckor i sjötransportsektorn) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 24 augusti 2023

Justitieminister Leena Meri

Lagstiftningsråd Veli-Pekka Hautamäki

**EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV DIREKTIV
2009/18/EG OM UTREDNING AV OLYCKOR I SJÖTRANSPORTSEKTORN****1 Bakgrund och syfte**

Kommissionen lämnade den 1 juni 2023 ett så kallat sjöfartspaket som består av förslag till översyn av fem rättsakter i syfte att modernisera EU:s regler om sjösäkerhet och förhindrande av föroreningar förorsakade av fartyg och säkerställa att EU har behövliga verktyg för att främja ren och modern sjöfart. Syftet med sjöfartspaketet är att se till att EU:s sjöfartssektor är ändamålsenlig och att de mål som uppställts för den uppnås. Sammantaget utgör dessa förslag en grund för att få till stånd en effektiv, hållbar och säker sjöfart och sjötransport i och utanför EU:s vatten, till förmån för allmänheten, kustsamhällen, havsmiljön och friska hav. Sjöfartspaketet består av fem förslag till översyn av följande rättsakter: 1) direktiv 2009/21/EG om fullgörande av flaggstatsförpliktelser (kommissionens förslag COM(2023) 272 final), 2) direktiv 2009/16/EG om hamnstatskontroll (COM(2023) 271 final), 3) direktiv 2009/18/EG om grundläggande principer för utredning av olyckor i sjötransportsektorn (COM(2023) 270 final), 4) direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner (COM(2023) 273 final) samt 5) förordning (EG) nr 1406/2002 om inrättande av en europeisk sjösäkerhetsbyrå (COM(2023) 269 final). Kommissionens mål är att med hjälp av ändringarna av dessa rättsakter modernisera och förbättra sjösäkerhetsreglerna. Ett annat mål är att förhindra alla typer av olagliga utsläpp i europeiska hav och att uppdatera Emsas uppdrag så att det bättre motsvarar byråns allt större roll.

Behandlingen av direktivförslaget inleddes den 7 juni 2023 i rådets arbetsgrupp för sjöfart. På grund av att rådet behandlade förslaget i mer brådskande ordning än förväntat sände statsrådet inledningsvis statsrådets utredning om direktivet om utredning av olyckor i sjötransportsektorn till riksdagen som ett E-ärende. De övriga lagstiftningsförslagen som ingår i sjöfartspaketet sänds till riksdagen i form av separata utredningar.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Syftet med direktivet om utredning av olyckor i sjötransportsektorn som ska ändras enligt förslaget är att skapa ramar för utredning av olyckor i sjötransportsektorn och därigenom förbättra sjösäkerheten och skydda den marina miljön. Det allmänna målet med förslaget är att ytterligare förbättra sjösäkerheten och skyddet av den marina miljön. Ett annat mål med förslaget är att beakta den internationella utvecklingen när det gäller säkerhetsfrågor inom sjöfarten bland annat genom att se över EU-bestämmelserna så att de beaktar ändringarna i internationell rätt.

En av de mest centrala ändringarna som föreslås i direktivet med tanke på Finland är att även fiskefartyg vars längd underskrider 15 meter ska omfattas av utredningar av olyckor i sjötransportsektorn. Genom direktivförslaget ändras även tillämpningsområdet för utredning av olyckor i och med att små nöjesbåtar som används i kommersiellt syfte och som är involverade i en olycka ska omfattas av tillämpningsområdet. Det föreslås att kommissionen ska få befogenhet att med tanke på tillämpningen av direktivet ändra IMO:s riktlinjer för att bistå utredare vid genomförandet av koden för utredningar av olyckor. Enligt förslaget ska definitionerna och lagtexten i direktivet uppdateras och förtydligas så att olyckor i medlemsstaterna utreds i tid och

på ett harmoniserat sätt. Man strävar också efter att med förslaget förbättra genomförandet av olycksutredningar på expertnivå och på ett oberoende sätt, vid behov i samarbete mellan medlemsstater och tredjeländer, och med tillräckliga rättigheter till information. I direktivet föreslås bestämmelser om de övningsramar som styrs av kommissionen samt om kommissionens möjlighet att tillhandahålla operativt stöd för olycksutredningar. Enligt förslaget bör medlemsstaterna ha ett kvalitetsledningssystem för myndigheterna för utredning av sjösäkerhet. I flera av artiklarna i det gällande direktivet ska det göras tekniska språkliga ändringar, och hänvisningarna till olika beslut och rättsakter ska uppdateras.

Det ändrade direktivet ska träda i kraft den tjugonde dagen efter det att direktivet har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Enligt förslaget ska ändringen träda i kraft nationellt ett år efter ändringsdirektivets ikraftträdande.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, enligt vilken Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet får fastställa lämpliga bestämmelser för sjöfart och luftfart. Rådet fattar beslut i ärendet med kvalificerad majoritet. Denna rättsliga grund kan anses vara korrekt, även med beaktande av gällande bestämmelser.

Enligt kommissionen handlar förslaget om genomförandet av sådana instrument för utredning av olyckor i sjötransportsektorn som omfattas av EU:s exklusiva behörighet enligt artikel 3.2 i EUF-fördraget, varför subsidiaritetsprincipen inte är tillämplig på förslaget. Kommissionen lyfter även fram behovet av harmonisering på EU-nivå och anser att medlemsstaternas individuella agerande kan leda till eventuell snedvridning av den inre marknaden.

Kommissionens motiveringar av subsidiaritetsprincipen kan i viss mån anses vara bristfälliga. Det är ändå fråga om ett ändringsdirektiv, och de internationella fördragen och den befintliga EU-regleringen begränsar medlemsstaternas befogenheter att utfärda bestämmelser som hör till direktivets tillämpningsområde. Därtill kan det antas att målen för den planerade åtgärden med tanke på deras omfattning och konsekvenser kan uppnås bättre på unionsnivå. Individuellt kan medlemsstaterna inte uppnå dessa i tillräcklig utsträckning. Därför kan förslaget i vilket fall som helst anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

I förslaget bedöms det att det är förenligt med proportionalitetsprincipen att olycksutredningarna utvidgas till fiskebåtar som underskrider 15 meter med tanke på hur mycket ändringen förbättrar säkerheten. Man kan instämma i den föreslagna bedömningen av att proportionalitetsprincipen uppfylls när man beaktar att myndigheten för utredning av olyckor även i framtiden ska ha prövningsrätt från fall till fall när det gäller att inleda en olycksutredning.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för lagstiftning

Det direktiv (2009/18/EG) som det aktuella ändringsförslaget gäller har införts i nationell lagstiftning genom lagen om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser (525/2011). Om ändringarna i direktivet orsakar ett behov av att ändra lagstiftningen kommer ändringarna enligt den preliminära bedömningen att vara små.

4.2 Ekonomiska konsekvenser

Enligt bedömningen i förslaget kommer ändringarna av direktivet inte att ha ekonomiska konsekvenser för företag eller medborgare. Förslaget har konsekvenser för Europeiska unionens budget, enligt kommissionens vägledande översikt till ett sammanlagt belopp om cirka 20 miljoner euro fram till 2034. Enligt motiveringarna i kommissionens förslag har man bland alternativen till reglering valt det alternativ som har de högsta merkostnaderna men som har störst effekt när det gäller att förbättra sjösäkerheten. I kommissionens förslag föreslås det att Emsas finansiering och personalresurser ska utökas. Utifrån kommissionens förslag förefaller det som att de ytterligare behoven under den pågående ramperioden kan tillgodoses genom omfördelningar av anslagen. Om direktivet genomförs enligt förslaget kan det ha konsekvenser för Olycksutredningscentralen i form av systemkostnader, men enligt den preliminära bedömningen skulle dessa kostnader inte vara stora.

Som en allmän iakttagelse kan det konstateras att det allt tätare europeiska samarbetet orsakar press att höja Olycksutredningscentralens verksamhetsanslag. Därtill leder anskaffningen och införandet av ett kvalitetsledningssystem som uppfyller internationella standarder enligt förslaget i direktivutkastet, om det genomförs i föreslagen form, till ett behov att öka finansieringen av Olycksutredningscentralens verksamhetsutgifter. Utöver detta innebär den avsevärda förlängningen av uppföljningstiden för utredda olyckor och hälsotillståndet för de personer som varit involverade i dem i sin föreslagna form ett ökat behov av att höja även Olycksutredningscentralens förslagsanslag. Bedömningen av förslagets ekonomiska konsekvenser fortsätter i samband med förhandlingarna om direktivet. Den statliga finansiering som krävs på grund av åtgärderna genomförs vid behov inom ramarna genom att omfördela anslag. Beslut om anslag för de utgifter som uppstår fattas senare i samband med ram- och budgetberedningen när kostnaderna klarnat i närmare detalj.

4.3 Övriga konsekvenser

Ansvarig myndighet vid sjöolycksutredningar är Olycksutredningscentralen. En utvidgning av direktivets tillämpningsområde till fiskebåtar som underskrider 15 meter och nöjesbåtar som används i kommersiellt syfte kommer sannolikt att i viss mån öka Olycksutredningscentralens behov av handräckning av andra myndigheter.

I direktivutkastet har möjligheten lagts fram att även andra myndigheter ska få ansvar för rapporteringen av andra än mycket allvarliga sjöolyckor till kommissionen via det EMCIP-system som upprätthålls av Emsa. I anslutning till detta pågår i Finland för närvarande ett utvecklingsprojekt som genomförs av Olycksutredningscentralen tillsammans med Transport- och kommunikationsverket, Gränsbevakningsväsendet samt ansvarsområdet för arbetarskydd vid social- och hälsovårdsministeriet och som, om det genomförs och om man önskar, möjliggör en utvidgning av rapporteringen. Konsekvenserna av detta kan ännu inte uppskattas exakt men enligt den preliminära bedömningen blir de antagligen inte stora.

I förslaget bedöms det att ändringarna av direktivet ökar säkerheten vid tillämpning av olycksutredning även på mindre fiskebåtar (besättningens säkerhet och miljösäkerhet). I Finlands fall kan dessa konsekvenser antas bli relativt sett mindre än i de medlemsstater där fiskebåtar som underskrider 15 meter används i avsevärt större utsträckning.

5 Ålands behörighet

Enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten.

6 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner

Förslaget till direktiv presenterades för rådets arbetsgrupp för sjöfart den 7 juni 2023. Behandlingen i arbetsgruppen för sjöfart pågår fortfarande. Förslaget kommer att behandlas i parlamentets utskott för transport och turism (TRAN).

7 Nationell behandling av förslaget

Statsrådet lämnade till riksdagen en E-utredning om direktivförslagets behandlingsschema den 19 juni 2023 (E 8/2023 rd), som föregicks av ett skriftligt förfarande i sektionen för rättsliga och inrikes frågor (EU7) samt i trafiksektionen (EU22).

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att man kan understöda att olycksutredningar i samband med sjösäkerhet och sjötransporter främjas med hjälp av reglering och att regleringen uppdateras.

Statsrådet anser att den extra information som blir tillgänglig genom att skyldigheten till olycksutredning utvidgas kan leda till kunskap som förebygger olyckor och tillbud och som kan användas för att förbättra sjösäkerheten.

Det är viktigt för Finland att EU-bestämmelserna är ändamålsenliga och tydliga. Med beaktande av detta har vissa av de detaljer som föreslås i kommissionens förslag krävt en analys i synnerhet av deras ändamålsenlighet. Dessa detaljer är till exempel möjligheten för en EU-institution att ingripa i utredningsrapporterna, införandet av ett nytt slags kvalitetsledningssystem och uppföljningen av tillståndet för en person som förolyckats i en sjöolycka i 30 dagar.

Nivån på förvaltningsutgifterna och personalresurserna i EU:s institutioner och ämbetsverk ska hållas måttliga.