

Havsmiljöinstitutet

Kajsa Tönnesson
Föreståndare
Box 260
SE 405 30 Göteborg
Tel +46 766181259
Kajsa.tonnesson@havsmiljoinstitutet.se

li.remissvar@regeringskansliet.se

cc:

li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Havsmiljöinstitutets svar på remiss LI2024/01613 ” Transportstyrelsens framställan om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg och förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg – Överlåtelse av förvaltningsuppgifter till auktoriserade tankspolningsinspektörer”.

Sammanfattning av Havsmiljöinstitutets synpunkter avseende författningsförslagen:

- Havsmiljöinstitutet stödjer att Transportstyrelsen får överlåta uppgifter att utföra inspektion av tankspolning.
- Havsmiljöinstitutet stödjer inte att Transportstyrelsen får överlåta rätt att medge undantag från tankspolning till annan aktör.
- Havsmiljöinstitutet stödjer att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får rätt att meddela föreskrifter om vilka krav en fysisk eller juridisk person ska uppfylla för att utföra inspektion.
- Havsmiljöinstitutet tillstyrker att beslut om överlåtelse av uppgifter får förenas med villkor, och vi förordar dessutom att sådana villkor ska inkludera krav på information i realtid till TS som kan göras tillgängliga för Kustbevakningen i realtid.

Havsmiljöinstitutets sjöfartsgrupp har i flera år genom samarbete och regelbundna möten med Transportstyrelsen, Kustbevakningen, Havs och vattenmyndigheten och Jordbruksverket tagit fram rapporter, seminarier, konferenser, policy brief mm för att samla och belysa kunskap kring de problem och den situation som leder till att utsläpp av kemikalier till havet sker i ökande omfattning efter tankspolning (bl.a. Lunde Hermansson & Hassellöv 2020; Havsmiljöinstitutet 2022a; Havsmiljöinstitutet 2022b, Havsmiljöinstitutet 2023, Larsson m.fl. 2024). Vi är därför glada att de erfarenheter som byggts upp kan komma till nytta för denna remiss.

Inspektörens uppgift

Tankspolningsinspektörernas viktigaste uppgifter är bland annat att kontrollera att kemikalietankfartyg, som anländer till svenska hamnar med kemikalier vilka inköpts av raffinaderier, kemisk industri, kraftvärmeverk m.fl., följer svensk och internationell lagstiftning vid lossning av lasten. Inspektörer ska bland annat kontrollera att tömning av lasttankar, och tankspolning när så krävs efter lossning av last, sker i enlighet med fartygens P&A manual och i enlighet med övrigt regelverk. Syftet är att tillse att kvarvarande lastrester av olika typer av oljor och kemikalier inte senare släpps ut i skadliga mängder i havet när tankarna spolas ytterligare. I dagsläget intygar inspektören i fartygets Cargo Record Book att en prewash utförts (eller undantag beviljats) enligt P&A-manualen, spolvattnet pumpats iland

och att tanken tömts. Inspektören intygar inte att tanken är ren. Det senare kan leda till att volymen lastrester som släpps ut vid senare tankspolning till havs överstiger de gränsvärden som anges i MARPOL Annex II och svensk lag.

Stora mängder skadliga lastrester släpps ut till havet

Nya studier visar med stor tydlighet att utsläpp av betydande mängder av skadliga lastrester sker frekvent från kemikalietankfartyg i Östersjön och Västerhavet (Larsson m.fl. 2024, Kustbevakningen 2024). Mellan år 2020 och 2023 registrerade Kustbevakningen 233 utsläpp av ämnen som inte var mineralolja i svenskt territorialhav och svensk ekonomisk zon. Cirka 15% av utsläppen skedde i av EU skyddade marina Natura 2000-områden. Ytterligare ett stort antal utsläpp sker i samband med att kemikalietankfartyg rengör lasttankar i andra Östersjöländers vatten (Helcom 2024). Utsläppen har även ökat i omfattning under senare år (Kustbevakningen 2024). Utsläpp sker såväl från fartyg som lossat last i svenska hamnar som i andra länders hamnar.

Hantering av skadliga lastrester fungerar inte tillfredställande

De frekvent förekommande utsläppen av olika typer av skadliga kemikalier till Östersjön och Västerhavet visar att hanteringen av skadliga ämnen ombord på fartyg och vid lossning av last inte fungerar tillfredställande (Riksrevisionen 2024). Det finns flera orsaker till detta. Det internationella och nationella regelverk som styr hanteringen och transporter av skadliga kemikalier i bulk är inte tillräckligt strikt och behöver förändras. Tankspolning i hamn, prewash, direkt efter lossning krävs till exempel inte för ett stort antal skadliga kemikalier. Dessutom framkom det vid den konferens Havsmiljöinstitutet anordnade 2022 (Havsmiljöinstitutet 2022b), med berörda aktörer relaterat till tankrengöring, att det förekommer att inspektionerna ibland inte kan genomföras på ett sätt som förhindrar att stora mängder lastrester senare spolas ut i havet. Det finns exempel där fartygsbesättningar har släppt ut kemikalier vilka täckt flera tiotals kvadratkilometer havsyta, och som orimligt kan härstamma från tillåtna utsläppsmängder, men har hävdade att lossning skett enligt regelverk och att tankspolningen i hamn har inspekterats och godkänts.

Auktorisering av tankspolningsinspektörer

Havsmiljöinstitutet stödjer förslaget att alla tankspolningsinspektörer som verkar i Sverige ska auktoriseras av Transportstyrelsen. Krav på auktorisering har funnits inskrivet länge i kapitel 6 i MARPOL-konventionen Annex II¹.

Det är värdefullt att en utbildning har tagits fram och genomförts 2023 vid Chalmers i samarbete med Transportstyrelsen. I framtiden måste Transportstyrelsen också tillse att tankspolningsinspektörer fortbildas.

Havsmiljöinstitutet anser att Transportstyrelsen fortsättningsvis ska vara den myndighet som kan medge undantag från tankspolning (prewash), dvs tankspolningsinspektörer som inte är anställda vid Transportstyrelsen ska inte ha denna befogenhet.

¹ Regulation 6.16.1. The Government of each Party to the Convention shall appoint or authorize surveyors for the purpose of implementing this regulation

Havsmiljöinstitutet menar, mot bakgrund av de återkommande och ökande utsläppen av lastrester till havs, att det finns stora miljörisker förknippade med att överlåta möjligheten att bevilja undantag från tankspolning till privata bolag. Den stress som beskrivs i framställan när inspektion krävs med ”kort varsel” utgör också en situation som Transportstyrelsen bör ta ansvar för. Sverige bör därför införa motsvarande regler som exemplifieras i remisstexten avseende Finland, Norge och Storbritannien, där anmälan om behov av inspektion ska ske minst 48 (72) timmar före inspektionen.

Möjligheten för Transportstyrelsen och Kustbevakning att kontrollera att tankspolning, om undantag beviljats, verkligen sker i nästa hamn och inte till havs, minskar dramatiskt om inte Kustbevakning och Transportstyrelsen i sin myndighetsutövning kan utbyta information omedelbart när beslut om undantag tas.

Ytterligare en aspekt att beakta i ljuset av det rådande omvärldsläget är ett eventuellt krav på att inspektörerna skall vara svenska medborgare. Av de 58 inspektörer som utbildades i Sverige 2023, var en handfull utländska medborgare, då många av inspektionsbolagen är internationella och ibland tar in personal utifrån. Dessa utländska inspektörer kan naturligtvis vara kompetenta och erfarna, men lämpligheten i att tillåta att någon utan svenskt medborgarskap skall kunna utföra myndighetsutövning i Sverige bör utredas.

Behov av utveckling och ökad samverkan

Riksrevisionens färsk rapport om statens arbete för att minska sjöfartens utsläpp till havet, där tankrengöring utgör ett av de fall som diskuteras, utgör viktigt underlag att beakta i beslut om framtida hantering. Enligt rapporten förutsätter lagstiftningen att myndigheter samverkar, och behovet av utveckling och samverkan är större än vad som sker idag. Det finns bl.a. behov av att Transportstyrelsen förbättrar sin kontroll och vidtar fler åtgärder.

Den svenska kustbevakningens möjlighet att ingripa och lagföra skadliga utsläpp är beroende av samverkan med Transportstyrelsen. Det är till exempel nödvändigt att det finns information i realtid om vilka fartyg som har begärt och fått undantag från att göra prewash i hamn samt att informationen dokumenteras för framtida uppföljning. Därutöver finns behov av utveckling av kommunikation och rutiner för att möjliggöra att fartyg kan informera om när de gör laglig tankspolning till havs och av vilka kemikalier.

Havsmiljöinstitutet förordar därför att ett villkor för att bedriva inspektion är att de auktoriserade tankspolningsinspektörerna ska åiterrapportera resultaten av alla inspektioner i realtid till Transportstyrelsen och i en form som medger uppföljning av arbetet och möjliggör vidare analyser av om verksamheten verkligen leder till färre utsläpp av skadliga ämnen till havs. Att inspektionerna ska minska utsläppen till havs är ett huvudsyfte med inspektionerna.

Det behövs också ett väldefinierat gemensamt system för hur olika transporterade produkter benämns och hur data lagras för framtida analyser. Otydliga produktnamn som inte på ett detaljerat sätt beskriver den transporterade lastens kemiska innehåll ska inte användas i olika dokument eller vid rapportering.

En ytterligare fråga som bör lyftas är vad en inspektör och Transportstyrelsen ska vidta för åtgärd om tankspolning i hamn (prewash) skett enligt P&A manualen, dvs. att korrekt mängd

spolvatten använts vid rätt temperatur etc, men ändå ser eller misstänker att stora mängder lastrester av klibbig substans ändå finns kvar i tanken. Om dessa kvarvarande mängder är över de gränsvärden som finns angivna i MARPOL Annex II och svensk lag kommer en kommande tankspolning till havs att strida mot regelverken. Att det ofta förhåller sig på detta vis, att stora mängder lastrester finns kvar efter tankspolning är det många som vittnar om (IMO 2023).

I arbetet har deltagit medlemmar från Havsmiljöinstitutets sjöfartsgrupp; Kjell Larsson (Linnéuniversitetet), Ida-Maja Hassellöv (Chalmers tekniska högskola) och sammankallande Eva-Lotta Sundblad (Havsmiljöinstitutets kansli) samt Anna Lunde Hermansson och Jan Skoog (Chalmers tekniska högskola).

Detta remissvar är utöver egna svar från de lärosäten som bidragit.

Med vänlig hälsning



Kajsa Tönnesson, föreståndare Havsmiljöinstitutet

REFERENSER

Havsmiljöinstitutet 2022a. Sammanställning från workshop med Havsmiljöinstitutets sjöfartsgrupp. Se <https://www.havsmiljoinstitutet.se/vara-evenemang/workshoppar/workshop-om-utslapp-av-kemikalier-fran-fartyg-vid-tankrengoring>

Havsmiljöinstitutet 2022b. Konferens: Miljövänligare sjöfart genom tankrengöring i hamn. Se <https://www.havsmiljoinstitutet.se/tvarvetenskap-for-havet/samhallet-och-havet/sjofartsgruppen/konferens-miljovanligare-sjofart-genom-tankrengoring-i-hamn>

Havsmiljöinstitutet 2023. Minska kemikalieutsläpp till havs från tankrengöring. Policy Brief. Se <https://www.havsmiljoinstitutet.se/publikationer/policy-briefs/minska-kemikalieutslapp-till-havs-fran-tankrengoring>

Helcom 2024. Annual report on discharges observed during aerial surveillance in the Baltic Sea, 2023. HELCOM. <https://www.helcom.fi>

IMO 2023. Amendments to MARPOL Annex II in order to improve the effectiveness of cargo tank stripping, tank washing operations and prewash procedures for products with a high melting point and/or high viscosity. IMO PPR 11/INF.21

Kustbevakningen 2024. Kustbevakningens årsredovisning 2023. Kustbevakningen.
<https://www.kustbevakningen.se/om-oss/vart-uppdrag/arsredovisning-2023/>

Larsson, K., Carlson, U. and Stålnacke, E. 2024. Recurrent discharges of non-petroleum substances from chemical tankers in Swedish marine Natura 2000 sites are against the aims of EU Directives. AMBIO. <https://doi.org/10.1007/s13280-024-02103-7>

Lunde Hermansson, A. och Hassellöv, I-M. (2020) Tankrengöring och dess påverkan på havsmiljön. Havsmiljöinstitutets rapportserie nr 2020:6. Se <https://www.havsmiljoinstitutet.se/publikationer/havsmiljoinstitutets-rapportserie/tankrengoring-och-dess-paverkan-pa-havsmiljon>

Riksrevisionen. 2024. Statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet. Riksrevisionen Rapport RiR 2024:18, Stockholm, Sweden.
<https://www.riksrevisionen.se/granskningar/granskningsrapporter/2024/statens-insatser-for-att-minska-sjofartens-utslapp-av-skadliga-amnen-i-havet.html>