

4.9.2019

GODKÄNNANDE AV KAPSTADENAVTALET OM SÄKERHETEN PÅ FISKEFARTYG

Säkerheten på fiskefartyg

Fiske, särskilt havsfiske, är ett av världens farligaste yrken. Internationella arbetsorganisationen (ILO) har uppskattat att cirka 24 000 fiskare omkommer varje år i olyckor med anknytning till fiskerinäringen och att upp till 24 miljoner fiskare skadas. Enligt en allmän uppskattning beror hälften av de olyckor som har lett till fiskarnas död på olycksfall som har inträffat ombord på fartyget, varför i synnerhet fartygssäkerheten bör förbättras.

Inom ramen för Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) ingicks den första internationella konventionen om säkerheten på fiskefartyg i Torremolinos den 2 april 1977. Den innehöll krav på konstruktion och utrustning huvudsakligen för nya fiskefartyg med en längd av minst 45 meter. För befintliga fartyg fanns det krav endast i fråga om radioutrustning.

I Torremolinos hölls 1993 en diplomatkonferens där Torremolinoskonventionen ändrades genom 1993 års Torremolinosprotokoll, genom vilket bestämmelserna i avtalet uppdaterades och skyldigheten att tillämpa avtalets centrala kapitel på fartyg med en längd av 45 meter eller mer sågs över. Varken den ursprungliga konventionen eller 1993 års protokoll har trätt i kraft, eftersom villkoren för ikraftträdande inte har uppfyllts.

För att få avtalet att träda i kraft sammankallade Internationella sjöfartsorganisationen en diplomatkonferens till Kapstaden i Sydafrika i oktober 2012. Vi detta tillfälle antogs Kapstadenavtalet från 2012 om tillämpning av bestämmelserna i Torremolinosprotokollet från 1993 till den internationella Torremolinoskonventionen om säkerhet på fiskefartyg från 1977, nedan *Kapstadenavtalet*. Syftet med Kapstadenavtalet är att genom en gemensam överenskommelse och inom ramen för IMO fastställa de strängaste möjliga säkerhetsbestämmelserna för fiskefartyg som alla berörda stater kan genomföra. Det centrala är att Kapstadenavtalet i regel tillämpas på fartyg som är 24 meter långa eller längre.

Avtalet är öppet för anslutning.

Kapstadenavtalet

Bakgrund

Det viktigaste målet med Kapstadenavtalet är att förbättra sjösäkerheten för fiskefartyg genom att sätta i kraft bestämmelser om planering, konstruktion och utrustning av fiskefartyg.

I Kapstadenavtalet sänktes det minimiantal fiskefartyg som krävs för internationellt ikraftträdande jämfört med 1993 års protokoll. Syftet med detta är att främja ikraftträdandet av internationella bestämmelser om fiskefartyg.

Avtalets innehåll

Enligt Kapstadenavtalet ska parterna genomföra artiklarna i Kapstadenavtalet och Torremolinosprotokollet från 1993 till den internationella Torremolinoskonventionen om säkerhet på fiskefartyg från 1977 i dess ändrade lydelse enligt Kapstadenavtalet, med undantag av artikel 1.1 a, 1.2 och 1.3, artikel 9 och artikel 10 i protokollet. Genom Kapstadenavtalet ändras således till vissa delar bestämmelserna i Torremolinosprotokollet från 1993.

Artiklarna i Torremolinosprotokollet innehåller bestämmelser om de definitioner som ska användas i avtalet (artikel 2), avtalets tillämpningsområde (artikel 3), certifikat och hamnstatskontroll (artikel 4), force majeure (artikel 5), delgivning av information till IMO (artikel 6) samt olyckor med fiskefartyg (artikel 7). Dessutom innehåller artiklarna sedvanliga slutbestämmelser i avtal (artiklarna 8–14) om bland annat ikraftträdande, ändring och uppsägning av avtalet.

Kapstadenavtalet innehåller fyra artiklar och en bilaga med tillägg. I artiklarna hänvisas det till artiklarna i Torremolinosprotokollet och föreskrivs om ratifikation, godtagande, godkännande och ikraftträdande av avtalet.

Bilagan till avtalet innehåller 10 kapitel och blanketter för certifikat i tilläggen till bilagan. Bestämmelserna i bilagan tillämpas på nya fartyg om inte något annat bestäms särskilt. Kapitel I ”Allmänna bestämmelser” i bilagan innehåller bestämmelser om tillämpningsområde, definitioner, undantag, likvärdig utrustning samt reparation och ändring av fartyg. Dessutom innehåller kapitlet bestämmelser om besiktningar av fartyg. Besiktningssystemet för fiskefartyg ska genom avtalet bringas i överensstämmelse med det besiktningssystem som tillämpas på frakt- och passagerarfartyg, vilket innebär en årlig besiktning, en obligatorisk mellanliggande besiktning mellan det andra och det tredje året samt en förnyad besiktning senast efter fem år, i stället för den nuvarande fyraårscykeln. Också de tilläggstider som beviljas för överskridande av tidsfristen för besiktning förenhetligas. I avtalet ingår dessutom en bestämmelse enligt vilken myndigheterna kan bevilja ett fartyg befrielse från den årliga besiktningen om kravet i fråga bedöms vara oskäligt eller omöjligt att uppfylla.

Kapitlen II–X i bilagan till Kapstadenavtalet är av teknisk natur och de gäller fartygets utformning, konstruktion och utrustningskrav. Kraven beror på fartygets längd så att kraven tillämpas på fiskefartyg med en längd av 24 meter eller mer, om inte något annat bestäms i kapitlet. I kapitel II finns bestämmelser om fartygets konstruktion, vattentäta indelning och utrustning. Kapitel III ”Stabilitet och tillhörande sjövärdighet” innehåller bestämmelser om hur fartyget ska konstrueras och byggas. Bestämmelserna i kapitel IV ”Maskineri, elektriska installationer och periodiskt obemannade maskinutrymmen” tillämpas på fiskefartyg med en längd av 45 meter eller mer. Bestämmelserna i kapitel V ”Brandskydd, upptäckande av brand, brandsläckning och brandbekämpning” ska tillämpas på fartyg med en längd av minst 45 meter så att kapitlet är indelat i del B, som gäller brandsäkerheten på fartyg med en längd av 60 meter eller mer, och del C, som tillämpas på fartyg med en längd av 45 meter men mindre än 60 meter. Kapitel VI ”Skydd av besättningen” innehåller bestämmelser om strukturella åtgärder för att säkerställa besättningens säkerhet. Bestämmelserna i kapitel VII ”Livräddningsredskap och livräddningsanordningar” ska tillämpas

på nya fartyg med en längd av minst 45 meter. Kapitlet innehåller krav på både fartyg och livräddningsredskap. Kapitel VIII "Nödprocedurer, samlingar och övningar" ska tillämpas på nya och befintliga fartyg med en längd av 24 meter eller mer. Kapitel IX "Radiokommunikation" ska tillämpas på nya och befintliga fartyg med en längd av minst 45 meter. Kapitel X "Navigationsutrustning och navigationssystem ombord" ska tillämpas på nya och befintliga fartyg.

I Kapstadenavtalet ges en förvaltning möjlighet att befria fartyg som för den berörda statens flagg från något av de reglerade kraven, om den anser att tillämpningen av kravet är orimlig eller omöjlig med beaktande av fartygstypen, väderförhållandena och avsaknaden av allmänna risker vid sjöfart.

Målet har varit att öka flexibiliteten i Kapstadenavtalet för att underlätta en bred acceptans. Myndigheterna får gradvis, och i enlighet med en plan, genomföra bestämmelserna i kapitel IX under en period på högst tio år och bestämmelserna i kapitlen VII, VIII och X under en period på högst fem år. På motsvarande sätt ändras det internationella säkerhetscertifikatet för fiskefartyg genom att det till certifikatet fogas ett omnämnande av att det har utfärdats i enlighet med bestämmelserna i Kapstadenavtalet.

Nuläget för avtalets ikraftträdande

Enligt Kapstadenavtalet träder Torremolinosprotokollet i kraft 12 månader från den dag då minst 22 stater, vars sammanlagda antal fiskefartyg med en längd av minst 24 meter eller mer som används på öppet hav är minst 3 600, har gett sitt samtycke till att vara bundna av protokollet.

Avtalet var öppet för undertecknande vid IMO:s huvudkontor från den 11 februari 2013 till den 10 februari 2014 varefter det står öppet för anslutning. Hittills har avtalet ratificerats av Norge, Island, Nederländerna, Kongo, Danmark, Tyskland, Sydafrika, Saint Kitts och Nevis, Belgien, Frankrike och Spanien. Dessa stater representerar sammanlagt 1 413 fartyg.

Avtalets förhållande till den nationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen

Fiskefartygsdirektivet

Kraven i Torremolinosprotokollet från 1993, som också omfattas av Kapstadenavtalet, har införlivats i EU-lagstiftningen genom rådets direktiv 97/70/EG av den 11 december 1997 om att införa harmoniserade säkerhetsregler för fiskefartyg som har en längd av 24 meter och däröver, nedan *fiskefartygsdirektivet*. Följaktligen hör också innehållet i Kapstadenavtalet till unionens exklusiva behörighet.

Enligt artikel 1.1 i fiskefartygsdirektivet ska det tillämpas på både nya och befintliga havsgående fiskefartyg som har en längd av 24 meter och däröver och som bedriver kommersiellt fiske, i den omfattning Torremolinosprotokollet är tillämpligt på befintliga fartyg. Dessutom krävs det att de för en medlemsstats flagg och är registrerade i gemenskapen, är verksamma på en medlemsstats inre vatten eller territorialhav eller

landar sin fångst i en medlemsstats hamn. Fritidsbåtar som används för icke-kommersiellt fiske omfattas inte av fiskefartygsdirektivet.

Lagen om fartygssäkerhet

I Finland har kraven i fiskefartygsdirektivet satts i kraft genom lagen om fartygs tekniska säkerhet och säker drift av fartyg (1686/2009) och de föreskrifter som Transport- och kommunikationsverket har meddelat med stöd av den. Bestämmelser om besiktning av fiskefartyg finns i lagens 50 §. Enligt paragrafen meddelar Transport- och kommunikationsverket närmare föreskrifter om utförandet av en första besiktning och övriga besiktningar enligt fiskefartygsdirektivet. De föreskrifter som meddelats av Transport- och kommunikationsverket gäller bland annat besiktning av fartyg, fartygs skrovkonstruktion, elektriska installationer i fartyg, säkerheten på fartyg, brandsäkerheten på fartygen, livräddningsutrustning och livräddningsanordningar på fartyg och radioutrustning på fartyg.

Rådets beslut

Kapstadenavtalet hör till unionens exklusiva behörighet, men EU kan inte bli part i avtalet utan endast stater. Kommissionen lade därför den 31 januari 2013 fram ett förslag till rådets beslut om att bemyndiga medlemsstaterna att underteckna och ratificera Kapstadenavtalet i anslutning till Torremolinoskonventionen (6040/2013; TRANS 45, MAR 13). Då ansågs det att Finland iakttar bestämmelserna i Kapstadenavtalet redan via fiskefartygsdirektivet.

Förslaget behandlades i Europeiska unionens råds arbetsgrupp för sjöfart under februari–juni 2013 och den sista behandlingen var den 25 juni 2013. Det ursprungliga förslaget lindrades så att medlemsstater i inlandet eller medlemsstater som inte har fiskefartyg på det öppna havet kan låta bli att ratificera avtalet och att medlemsstaterna strävar efter att ratificera avtalet inom två år från det att beslutet har trätt i kraft.

I enlighet med artikel 2.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt antog rådet den 17 februari 2014 ett slutligt beslut (2014/195/EU) om att bemyndiga medlemsstaterna att underteckna, ratificera eller ansluta sig till 2012 års Kapstadenavtal om tillämpningen av bestämmelserna i 1993 års Torremolinosprotokoll om internationella Torremolinoskonventionen om säkerhet på fiskefartyg från 1977. I beslutet konstateras att medlemsstaterna ska sträva efter att vidta nödvändiga åtgärder för att deponera sina ratifikations- eller anslutningsinstrument hos Internationella sjöfartsorganisationens generalsekreterare inom rimlig tid och i möjligaste mån senast två år efter det att beslutet har trätt i kraft.

Ålands behörighet

Enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) faller handelssjöfarten och farlederna för handelssjöfarten inom rikets lagstiftningsbehörighet. Enligt 18 § 16 punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om jakt och fiske, registrering av fiskefartyg och styrning av fiskerinäringen.

Förslagets konsekvenser

Trafiksäkerhetsverket gjorde hösten 2018 en konsekvensbedömning av godkännandet av Kapstadenavtalet i Finland. Som ett resultat av konsekvensbedömningen konstaterades det att Finlands anslutning till Kapstadenavtalet endast skulle ha obetydliga konsekvenser för besiktningen av fartyg jämfört med nuläget. Detta beror framför allt på att kraven i fiskefartygsdirektivet redan har satts i kraft nationellt. Dessutom är antalet inhemska fartyg som omfattas av avtalets tillämpningsområde litet.

Enligt konsekvensbedömningen är det nya besiktningssystemet för fartyg till vissa delar något striktare än tidigare. De årliga besiktningarna och periodiska besiktningarna är mer omfattande, ärenden som tidigare kontrollerades inom de mellanliggande besiktningarna enligt provning ingår nu i de obligatoriska periodiska besiktningarna och ytterligare besiktningar av reparationer är inte längre frivilliga. Det nya maximala intervall på fem år i stället för fyra år för förnyad besiktning har varit möjlig redan i det nuvarande systemet, men i Finland har tidsfristen varit fyra år, vilket innebär att kraven på besiktning lindras i detta avseende. De anståndperioder som tillämpas efter det att certifikatets giltighetstid löpt ut motsvarar de harmoniserade tilläggstiderna för certifikat som utfärdats för andra fartyg enligt SOLAS-konventionen. Detta inverkar dock inte på de finska fiskefartygen, eftersom den huvudsakliga anståndstiden kvarstår i fem månader.

Finlands nationella lagstiftning motsvarar redan innehållet i Kapstadenavtalet nästan i sin helhet, så godkännandet av avtalet förutsätter inga ändringar i lagstiftningen. Den enda skillnaden mellan avtalet och den nationella lagstiftningen är de ändringar i samband med besiktning av fartyg som bestäms genom föreskrifter av Transport- och kommunikationsverket. Ikraftträdandet av avtalet bedöms inte ha några betydande ekonomiska eller administrativa konsekvenser.

Genom att godkänna Kapstadenavtalet främjar Finland avtalets internationella ikraftträdande. Antagandet och ikraftträdandet av globala säkerhetsregler för fiskefartyg är en viktig fråga för en sektor som drabbas av ett synnerligen stort antal olyckor och dödsfall.

I slutet av februari 2019 hade sammanlagt 150 finska fiskefartyg registrerats i fartygsregistret. Största delen av de registrerade fiskefartygen är små, dvs. mindre än 24 meter långa, och de omfattas inte av bestämmelserna i Kapstadenavtalet och bestämmelserna i EU:s fiskefartygsdirektiv. Av det sammanlagda antalet fartyg var totalt 124 sådana små fartyg. I siffran ingår också fartyg som är mindre än 15 meter. I slutet av februari 2019 fanns det i registret 26 fartyg som omfattas av tillämpningsområdet för Kapstadenavtalet, det vill säga fartyg med en längd av 24 meter eller mer, och av dem var 12 besiktade. Siffrorna inbegriper både fartyg som är registrerade på Transport- och kommunikationsverkets registerområde och fartyg som är registrerade på Ålands registerområde.

Beredningen av ärendet

Utlåtanden om godkännandet av Kapstadenavtalet begärdes i september 2019 av aktörer och myndigheter inom sjöfarten.

Godkännande och ikraftträdande av avtalet

Enligt 3 § 9 punkten i reglementet för statsrådet avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde åtgärder i anslutning till ärenden som ska avgöras inom Europeiska unionen och ärenden som i fråga om sitt innehåll och sina verkningar kan jämföras med dem, om åtgärderna förutsätter beslut av statsrådet. Till dessa ärenden hör enligt motiveringen till denna punkt också sådana avtal som hör till Europeiska gemenskapens eller unionens behörighet, men som gemenskapen eller unionen inte kan vara part i på grund av att endast stater kan vara parter i avtalet. I motiveringen anges också att de åtgärder som hänför sig till ett avtal kan omfatta åtminstone beviljande av underteckningsfullmakt, ratificering och godkännande av avtal samt anslutning till och uppsägning av avtal. Europeiska unionen kan inte bli part i Kapstadenavtalet, eftersom endast stater kan vara parter i den. Således är det statsrådets allmänna sammanträde med stöd av 93 § 2 mom. i grundlagen och 3 § 9 punkten i reglementet för Finlands del beslutar om godkännande av avtalet.

Kapstadenavtalet antogs vid en diplomatkonferens i Kapstaden den 11 oktober 2012. Avtalet träder i kraft med iakttagande av ett uttryckligt godkännandeförfarande. Enligt artikel 4 i Kapstadenavtalet träder avtalet i kraft tolv månader från den dag då minst 22 stater, vars sammanlagda antal fiskefartyg med en längd av 24 meter eller mer som används på öppet hav är minst 3 600, har gett sitt samtycke till att vara bundna av det.

Enligt artikel 4.2 i Kapstadenavtalet ska för de stater som deponerar ett ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument som gäller avtalet efter det att kraven för att avtalet ska träda i kraft har uppfyllts, men före dagen för ikraftträdandet, ratifikationen, godtagandet, godkännandet eller anslutningen träda i kraft den dag då avtalet träder i kraft eller tre månader från den dag då instrumentet deponerades, beroende på vilken dag som infaller senare.

Villkoren för ikraftträdandet av Kapstadenavtalet har tills vidare inte uppfyllts, och avtalet har således inte trätt i kraft internationellt. För Finlands del träder avtalet i kraft antingen den dag då avtalet träder i kraft internationellt eller tre månader från den dag då Finlands godkännandeinstrument deponerades, beroende på vilken dag som infaller senare.

Avsikten är att statsrådets allmänna sammanträde ska godkänna Kapstadenavtalet så snart som möjligt. Finland ska i samband med deponeringen av godkännandeinstrumentet avge den förklaring som förutsätts i rådets beslut, enligt vilken de undantag som föreskrivs i kapitel I regel 1.6 i bilagan till Kapstadenavtalet när det gäller årliga besiktningar och i kapitel I regel 3.3 i bilagan till Kapstadenavtalet när det gäller en gemensam fiskezon eller exklusiv ekonomisk zon inte tillämpas. Vidare bör det i förklaringen anges att fiskefartyg från tredjeland som har en längd av 24 meter eller däröver och som är verksamma på medlemsstaternas territorialvatten eller inre vatten eller som landar sina fångster i deras hamnar omfattas av de säkerhetsbestämmelser som fastställs i fiskefartygsdirektivet och att undantag enligt kapitel I regel 3.3 i bilagan till Kapstadenavtalet inte är tillåtna för sådana fiskefartyg från tredjeländer.

Eftersom avtalet i sin helhet omfattas av EU:s exklusiva behörighet sätts avtalet inte i kraft i Finland genom förordning. Däremot är avsikten att publicera ett av ministeriet utfärdat meddelande om ikraftträdande av avtalet i författningssamlingens fördragsse-

rie efter det att förutsättningarna för ikraftträdande enligt artikel 4 i avtalet har uppfyllts, dock innan avtalet träder i kraft internationellt. I meddelandet nämns den dag då avtalet träder i kraft och uppgift om att avtalet i sin helhet omfattas av EU:s exklusiva behörighet. Dessutom publiceras Kapstadenavtalet på finska och svenska i författningssamlingens fördragsserie efter meddelandet.

Med stöd av vad som anförts ovan föreslås det att statsrådet godkänner Kapstadenavtalet av den 11 oktober 2012 om tillämpning av bestämmelserna i Torremolinosprotokollet från 1993 till den internationella Torremolinoskonventionen om säkerhet på fiskefartyg från 1977.