

Regeringens proposition

2000/01:139

Åtgärder mot förorening från fartyg

Prop.
2000/01:139

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 maj 2001

Lena Hjelm-Wallén

Björn Rosengren
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag som syftar till att minska föroreningar från fartyg, bl.a. genom att möjligheterna att beivra olagliga utsläpp till sjöss av olja och andra skadliga ämnen förbättras. Det föreslås att svensk domsrätt införs beträffande olagliga utsläpp och andra brott enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfL) som begås på utländska fartyg i Sveriges ekonomiska zon. Havsrättskonventionen medger dock bara att lagföring sker i särskilt angivna fall. Bestämmelsen om utvidgad domsrätt föreslås därför kompletteras med en åtalsbegränsningsregel. Även i övrigt föreslås att de svenska bestämmelserna om bl.a. användande av tvångsmedel mot utländska fartyg anpassas till de internationella konventioner som gäller på området och som Sverige har anslutit sig till. Det föreslås bl.a. att bestämmelser införs som i territorialhavet underlättar och i den ekonomiska zonen möjliggör husranssakan på utländska fartyg.

Vidare föreslås att Kustbevakningen skall få möjlighet att inleda och bedriva förundersökning i fråga om utsläppsbrott. Kustbevakningen bör därvid erhålla i princip samma befogenheter som polisen i dag har att vidta åtgärder. Åklagaren skall i ett tidigt skede av utredningen överta förundersökningen.

Befälhavarens övergripande ansvar för att förhindra att förorening sker från fartyget bör betonas. Det föreslås därför att befälhavarens ansvar i detta hänseende kommer till uttryck i lag och att det klargörs att befälhavaren har ett omfattande tillsynsansvar som bara kan överlåtas till annat befäl genom korrekt delegation.

Vidare föreslås att den som har haft ett väsentligt inflytande över fartygets drift skall jämföras med redaren i straffrättsligt hänseende. I huvudsak gäller denna ordning redan nu i fråga om vattenförorenings-

avgiften. Beträffande vattenföroreningsavgiften föreslås att ansvarsfördelningen förenklas och att avgifterna höjs kraftigt för de vanligast förekommande utsläppen, där avgiftens storlek kan antas ha störst betydelse i preventivt hänseende.

Det föreslås vidare att det införs en lagstadgad skyldighet för den myndighet som utövar tillsyn över fartyg och hamnar att anmäla de överträdelser av föreskrifter som upptäcks i samband med tillsynen. Det föreslås även att tillsynsmyndigheten skall vara skyldig att bistå åklagare, polismyndighet och Kustbevakningen vid utredningar med anledning av brott enligt VlfL.

Vidare föreslås att, på samma sätt som i dag gäller gentemot vissa andra myndigheter, svenska fartyg på begäran skall hålla dagböcker och andra handlingar rörande hanteringen av skadliga ämnen ombord tillgängliga för Kustbevakningen.

Med nuvarande reglering kan situationer uppstå där det är svårt, eller i vissa fall omöjligt, att finna en domstol som är behörig att uppta ett mål om brott enligt VlfL till prövning. Detta gäller i än högre grad om domsrätt införs i den ekonomiska zonen i enlighet med regeringens förslag. Det föreslås därför att den bestämmelse om domstols behörighet som finns i VlfL kompletteras, huvudsakligen på så sätt att åtal i vissa angivna fall även skall få väckas vid den domstol vars domkrets ligger närmast den plats där brottet förövades.

Regeringen lämnar även vissa förslag till följd av genomförandet av Östersjöstrategin. Regelverket behöver enligt regeringens mening kompletteras när det gäller tillsyn och sanktioner. Vad som föreslås i denna del är bl.a. att den som inte fullgör den s.k. obligatoriska avfallslämningen eller skyldigheten att anmäla avfallslämning skall kunna dömas till ansvar. Det föreslås att påföljden i det förstnämnda fallet skall vara böter eller fängelse i högst sex månader. Vid brott mot anmälningskyldigheten bör påföljden stanna vid böter. Vidare föreslås att regeringen skall utse en myndighet att utöva tillsyn över att bestämmelserna om mottagning av avfall från fartyg efterlevs. Denna myndighet bör få meddela de förelägganden som behövs för att dessa bestämmelser skall följas. Föreläggandena bör kunna förenas med vite. Det föreslås även att tillsynsmyndigheten skall få meddela förbud för ett fartyg som inte har fullgjort den obligatoriska avfallslämningen att avgå från hamn.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2002.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	9
2	Lagtext.....	10
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg	10
2.2	Förslag till lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (1988:49).....	36
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning ..	37
3	Ärendet och dess beredning	38
4	Allmänt om utsläpp från fartyg	39
4.1	Inledning	39
4.2	Effekterna av utsläpp från fartyg	39
4.3	Utsläpp av olja i världshaven	40
4.4	Oljeutsläpp i svenska vatten	41
4.5	Utsläpp i svenska vatten av andra skadliga ämnen.....	42
4.6	Behovet av lagändringar	42
5	Gällande rätt	44
5.1	Allmänt om regelverket	44
5.2	Internationell reglering.....	44
5.2.1	Sjörätten och havsrätten.....	44
5.2.2	Havsrättskonventionen	46
5.2.3	MARPOL-konventionen	49
5.2.4	EU:s reglering.....	51
5.2.5	Östersjöstrategin	53
5.2.6	Det skadeståndsrättsliga ansvaret enligt internationella konventioner	54
5.3	Den svenska lagstiftningen	56
5.3.1	Allmänt om lagstiftningen.....	56
5.3.2	Utsläpp av olja	57
5.3.3	Utsläpp av andra skadliga ämnen	58
5.3.4	Mottagning av avfall från fartyg i hamnar.....	59
5.4	Tillsyn	60
5.4.1	Tillsyn över fartyg	60
5.4.2	Tillsyn över avfallsmottagning i hamnar.....	62
5.5	Brottsutredning	63
5.5.1	Förundersökning	63
5.5.2	Straffprocessuella tvångsmedel	63
5.5.3	Brottsutredande myndigheter	64
5.6	Sanktioner vid oljeutsläpp m.m.	65
5.6.1	Inledning.....	65
5.6.2	Det straffrättsliga ansvaret vid olagliga utsläpp.....	65
5.6.3	Det straffrättsliga ansvaret vid andra överträdelser av VlfL.....	67
5.6.4	Särskilda bestämmelser när ett brott har begåtts på ett utländskt fartyg	67
5.6.5	Vattenföroreningsavgift.....	68

5.6.6	Företagsbot	69
5.6.7	Förverkande av ekonomiska fördelar till följd av brott.....	70
5.6.8	Skadestånd.....	70
5.6.9	Nyttjandeförbud och andra administrativa åtgärder.....	70
6	Regeringens förslag	71
6.1	Bör VlfL:s bestämmelser – helt eller delvis – arbetas in i miljöbalken?.....	71
6.2	Inspektion av utländska fartyg m.m.....	72
6.2.1	Inledning.....	72
6.2.2	Inspektion av utländska fartyg.....	73
6.2.3	Ingrepp mot utländska fartyg.....	79
6.2.4	Kustbevakningens kontroll av oljedagböcker.....	81
6.3	Vattenföroreningsavgiften	82
6.3.1	Inledning.....	82
6.3.2	Ansvar för redare och ägare.....	83
6.3.3	Höjd vattenföroreningsavgift.....	85
6.4	Svensk domsrätt i den ekonomiska zonen	87
6.5	Brottsutredningen vid oljeutsläpp.....	92
6.5.1	Allmänna utgångspunkter.....	92
6.5.2	Kustbevakningens roll i brottsutredningen.....	93
6.5.3	Tidpunkt för åklagarinträde	99
6.5.4	Ingripanden mot utländska fartyg.....	100
6.5.5	Straffprocessuella tvångsmedel	107
6.5.6	Ett särskilt kapitel om brottsutredningen i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.....	115
6.5.7	Flaggstatsrapportering	115
6.5.8	Sjöfartsverkets roll vid brottsutredning	123
6.5.9	Handläggningen inom åklagarväsendet.....	124
6.6	Straffansvar	125
6.6.1	Tillämpligheten av bestämmelserna om miljöbrott	125
6.6.2	Utformningen av ansvaret för otillåtna utsläpp och befälhavarens ansvar.....	128
6.6.3	Straffansvar för den som agerar i redarens ställe	136
6.7	Behörig domstol.....	138
6.7.1	Sjörättsdomstol exklusivt behörig?	139
6.7.2	Komplettering av behörig domstol.....	140
6.8	Övriga förslag från Oljeutsläppsutredningen.....	141
6.8.1	Totalförbud mot oljeutsläpp	141
6.8.2	En administrativ sanktionsavgift	143
6.8.3	Genomgripande författningstekniska ändringar.....	144
6.8.4	By-passanordningar.....	146
6.8.5	Försvarmaktens roll i brottsutredningar om olagliga utsläpp.....	147

6.9	Sanktioner och tillsyn med anledning av Östersjöstrategin	147
6.9.1	Inledning	147
6.9.2	Tillsyn över hamnar	148
6.9.3	Vitesförelägganden	150
6.9.4	Förbud för fartyg att avgå från hamn	154
6.9.5	Brott mot skyldigheten att avlämna avfall....	155
6.9.6	Brott mot skyldigheten att anmäla avfallslämning.....	157
6.10	Uppföljning och rapportering	158
7	Kostnader och andra konsekvenser	159
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	160
9	Författningskommentar	160
9.1	Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.....	160
9.2	Fartygssäkerhetslagen (1988:49)	192
9.3	Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning	193
	Sammanfattning av Oljeutsläppsutredningens betänkande	195
	Förteckning över remissinstanser	206
	Förteckning över remissinstanser	222
	Lagrådsremissens lagförslag.....	223
	Lagrådets yttrande	249
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 maj 2001.....	254
	Rättsdatablad	255

begränsningslagen	Lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg
bet.	betänkande
BrB	brottsbalken
CLC	International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969 års och 1992 års ansvarighetskonvention
COLREG	Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972 års internationella sjövägsregler
dnr	diarienummer
dir.	direktiv
Ds	betänkande i departementsserien
Dödsvikt	vikten av den last, bunker (fartygets drivmedel) och lös utrustning som fartyget förmår bära
EEZ	Exclusive Economic Zone, exklusiv ekonomisk zon
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
FAP	Rikspolisstyrelsens föreskrifter
FN	Förenta nationerna
FuK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
FUND	International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1971 års och 1992 års fondkonvention
GRT	gross tonnage = bruttodräktighet, dvs. det bruttodräktighetstal som anges i det för fartyget gällande mätbrevet
ITOPF	International Tanker Owners Pollution Federation Limited
HD	Högsta domstolen
HELCOM	Helsingforskommissionen
IMDG-koden	International Maritime Dangerous Goods Code
ILO	International Labour Organization, Internationella arbetsorganisationen
IMO	International Maritime Organization, FN:s internationella sjöfartsorganisation

INTERVENTION	International Convention Relating to Intervention on the High Seas in cases of Oil Pollution Casualties, 1969 års ingreppskonvention med tilläggsprotokoll från år 1973
ISM-koden	International Safety Management Code, Internationella säkerhetsorganisationskoden
JO	Justitieombudsmannen eller Justitieombudsmannens ämbetsberättelse
KBV	Kustbevakningen
LC	Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972 års Londonkonvention om förhindrande av förorening genom dumpning av avfall i vatten m.m.
LKP	lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg, såsom den ändrats genom 1978 års protokoll
MEPC	Marine Environmental Protection Committee, IMO:s kommitté för skydd av den marina miljön
MSC	Maritime Safety Committee, IMO:s sjösäkerhetskommitté
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avd. I
n.m.	nautisk mil = 1 852 meter
ppm	parts per million, delar av en miljon
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
rent länsvatten	vatten från fartygets maskinutrymmen eller lastrum som innehåller högst 15 ppm olja
RPS	Rikspolisstyrelsen
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Riksåklagaren
RÅFS	Riksåklagarens författningssamling
SDR	särskilda dragningsrätter, valutaenhet som fastställs av Internationella valutafonden
SFS	Svensk författningssamling
SJÖFS	Sjöfartsverkets författningssamling
SjöV	Sjöfartsverket

SKL	Statens kriminaltekniska laboratorium	Prop. 2000/01:139
Slop	blandning av olja och vatten efter bl.a. rengöring av fartygets lastoljetankar	
Sludge	tjockflytande oljerester som avskilts vid separering av bunkerolja, smörjolja m.m.	
Spillolja	olja från fartygets motorer och annat maskineri, t.ex. från läckage eller vid oljebyte	
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 års internationella konvention om säkerhet för människoliv till sjöss	
SOU	Statens offentliga utredningar	
STCW	International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978 års konvention om utbildning, certifiering och bemanning av sjöfolk	
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter	
UNEP	United Nations Environmental Programme	
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea, FN:s havsrättskonvention	
VlfF	förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg	
VlfL	lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2000/01:139

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
2. lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (1988:49),
3. lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg¹

dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 2 §, 3 kap. 1, 4, 5 och 7 §§, 5 kap. 2 §, 6 kap. 2–3 och 7 §§, 7 kap. 4–8 och 10 §§, 8 kap. 2, 3 och 9 §§, 9 kap. 1–3 §§, 10 kap. 1–5, 7 och 8 §§ och 11 kap. 1–4 §§ samt rubrikerna till 9 och 11 kap. skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tjugosju nya paragrafer, 1 kap. 4–6 §§, 3 kap. 9–11 §§, 6 kap. 2 b, 5 a, 7 a och 11 §§, 7 kap. 5 a och 6 b §§, 10 kap. 10 och 11 §§ och 11 kap. 5–17 §§ samt närmast före 6 kap. 2, 7 och 11 §§, 7 kap. 4 § och 11 kap. 1, 4, 5, 6, 7, 9, 14, 15 och 17 §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nya rubriker närmast före 6 kap. 1, 5 och 6 §§ och 7 kap. 1, 3, och 11 §§ som skall lyda ”Besiktning”, ”Tillsynsmyndighet”, ”Giltighet av vissa certifikat m.m.”, ”Förbud mot trafik m.m.”, ”Rapportering” respektive ”Märkning av olja och tagande av oljeprov”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1§²

I denna lag finns bestämmelser om förbud mot förorening från fartyg, mottagning av skadliga ämnen från fartyg, fartygs konstruktion samt tillsyn och andra åtgärder för att förebygga eller begränsa förorening från fartyg.

I denna lag finns bestämmelser om förbud mot förorening från fartyg, mottagning av skadliga ämnen från fartyg, fartygs konstruktion, tillsyn och andra åtgärder för att förebygga eller begränsa förorening från fartyg *samt om förundersökning vid brott mot bestämmelser i denna lag eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.*

Bestämmelser om rederiers och fartygs säkerhetsorganisation, vilka även avser att skydda miljön, finns i fartygssäkerhetslagen (1988:49).

¹ Lagen omtryckt 1983:463.

Senaste lydelse av lagens rubrik 1996:527.

² Senaste lydelse 1996:527.

4 §

Lagen skall inte tillämpas på andra utländska statsfartyg än sådana som används i affärsdrift.

På svenska statsfartyg som inte används i affärsdrift är lagen tillämplig endast i den mån regeringen föreskriver det.

5 §

Föreskrifter som meddelas med stöd av denna lag får inte strida mot sådana bestämmelser i internationella överenskommelser som är bindande för Sverige. Detsamma gäller undantag som i enskilda fall meddelas från bestämmelser i denna lag eller från föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Vid tillämpningen av lagen skall sådana begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser beaktas.

6 §

Vad som sägs i denna lag om redare skall även gälla den som i redarens ställe utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift.

2 kap.2 §³

Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden får olja inte släppas ut från fartyg.

I fråga om andra vattenområden får regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddela föreskrifter om förbud mot utsläpp av olja.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från första stycket. När undantag meddelas får särskilda villkor föreskrivas.

³ Senaste lydelse 2000:847.

1 §⁴

Anordningar för mottagning och behandling av oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten skall finnas på de platser där olja lastas eller oljetankfartyg repareras. Den som lastar ut olja eller driver reparationsverksamhet svarar för att det finns behövliga mottagnings- och behandlingsanordningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva att mottagnings- och behandlingsanordningar för oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten skall finnas även på andra platser. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får även föreskriva vem som skall svara för anordningarna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från första stycket. När undantag meddelas får särskilda villkor föreskrivas.

4 §

Någon avgift får inte tas ut vid anordning, som avses i 1 § första stycket, för mottagning eller behandling av oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten från fartyg som lastas hos den som svarar för anordningen.

I fråga om avgift för mottagning och behandling som avses i 1 § andra stycket och mottagning som avses i 2 § meddelar regeringen föreskrifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från första stycket. När undantag meddelas får särskilda villkor föreskrivas.

5 §

Någon avgift för mottagning eller annan hantering av avfall som anges i 3 § får inte tas ut av fartygens redare eller ägare. Vad nu har sagts utgör inte hinder mot att kostnaderna för verksamheten täcks genom hamnavgifter eller motsvarande generella avgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från första stycket. När undantag meddelas får särskilda villkor föreskrivas.

7 §⁵

Den som svarar för *de* mottagningsanordningar som avses i 1–3 §§ skall se till att dessa är place- Den som svarar för *sådana* mottagningsanordningar som avses i 1–3 §§ skall se till att dessa är

⁴ Senaste lydelse 2000:847.

⁵ Senaste lydelse 2000:847.

rade och utformade så att de fartyg som använder anordningarna inte orsakas onödig försening. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela närmare föreskrifter om *anordningarnas* utformning och drift.

placerade och utformade så att de fartyg som använder anordningarna inte orsakas onödig försening. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela närmare föreskrifter om utformning och drift av sådana anordningar som avses i 1–3 §§.

9 §

Den myndighet som avses i 6 kap. 5 a § får meddela de förelägganden som behövs i ett enskilt fall för att

1. en mottagnings- eller behandlingsanordning skall finnas enligt 1–3 §§ eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av någon av dessa bestämmelser,

2. en mottagnings- eller behandlingsanordning skall utformas och drivas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 §,

3. de skyldigheter som har föreskrivits med stöd av 8 § 3 skall fullgöras,

4. en avfallshanteringsplan skall upprättas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 § 4.

10 §

Ett beslut om föreläggande enligt 9 § skall föregås av samråd med den kommun eller den myndighet som enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken har det operativa tillsynsansvaret över den verksamhet som föreläggandet avser.

11 §

Ett föreläggande enligt 9 § får förenas med vite.

5 kap.

2 §

Handlingar som avses i 1 § skall i fråga om svenska fartyg på begäran hållas tillgängliga för *polismyndighet, tullmyndighet, tillsynsmyndighet* som avses i 6 kap. 5 § eller annan myndighet som regeringen utser. Detsamma gäller i fråga om motsvarande handlingar på utländska fartyg, som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium, i den mån regeringen föreskriver detta.

Inom främmande *lands* sjöterritorium är befälhavare på svenska fartyg skyldiga att låta behöriga utländska myndigheter ta del av sådana handlingar som avses i 1 §.

Handlingar som avses i 1 § skall i fråga om svenska fartyg på begäran hållas tillgängliga för *polismyndigheten, Kustbevakningen, den tillsynsmyndighet* som avses i 6 kap. 5 § eller annan myndighet som regeringen utser. Detsamma gäller i fråga om motsvarande handlingar på utländska fartyg, som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium, i den mån regeringen föreskriver detta.

Inom *en* främmande *stats* sjöterritorium är befälhavare på svenska fartyg skyldiga att låta behöriga utländska myndigheter ta del av sådana handlingar som avses i 1 §.

6 kap.*Inspektion*2 §⁶

Fartyg skall *undergå inspektion* när *en* tillsynsmyndighet som avses i 5 § anser att det behövs.

Inspektion av ett utländskt fartyg som *befinner sig i* Sveriges territorialhav får *vidtas* endast om det *föreligger klara skäl* att anta att ett förbjudet utsläpp skett från fartyget *i territorialhavet*.

Om utsläpp har skett från ett fartyg i Sveriges ekonomiska zon, gäller i fråga om rätt att *företa inspektion* vad som föreskrivs i 2 a §.

Vid inspektion skall kontrolleras att fartyget och dess utrustning är i det skick och att driftförhållandena är sådana som behövs för att förebygga förorening. Inspektionen får även avse kontroll av efterlevnaden av sådana bestäm-

Fartyg skall *inspekteras* när *den* tillsynsmyndighet som avses i 5 § anser att det behövs.

Ett utländskt fartyg som *är under genomfart av* Sveriges territorialhav får *inspekteras* endast om det *finns grundad anledning* att anta att ett förbjudet utsläpp har skett från fartyget *inom Sveriges sjöterritorium*.

Om utsläpp har skett från ett *utländskt* fartyg i Sveriges ekonomiska zon, gäller i fråga om rätt att *inspektera* vad som föreskrivs i 2 a och 2 b §§.

⁶ Senaste lydelse 2000:847.

2 a §⁷

Inspektion av ett utländskt fartyg, som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, får med anledning av ett förbjudet utsläpp i den ekonomiska zonen vidtas endast om det är uppenbart att det har skett ett utsläpp från fartyget och att detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon.

Utän hinder av bestämmelserna i första stycket får inspektion av ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon ske, om det finns grundad anledning till misstanke om ett förbjudet utsläpp från fartyget i den ekonomiska zonen och

1. utsläppet har medfört eller kan medföra sådana betydande skador som avses i första stycket och

2. fartygets befälhavare har vägrat att lämna begärda uppgifter eller har lämnat uppgifter som uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden och

3. inspektionen är påkallad av omständigheterna i övrigt.

Ett utländskt fartyg, som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, får med anledning av ett utsläpp i den ekonomiska zonen inspekteras endast

1. om det är klarlagt att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget, och

2. detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar inom Sveriges sjöterritorium eller i Sveriges ekonomiska zon.

Trots bestämmelserna i första stycket får ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon inspekteras, om det finns grundad anledning att anta att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget i den ekonomiska zonen och

1. utsläppet har medfört eller kan medföra betydande förorening av den marina miljön, och

2. fartygets befälhavare har vägrat att lämna uppgifter om fartygets identitet och registreringshamn, senaste och nästa anlöpningshamn eller annan relevant information som har begärts, eller har lämnat uppgifter som uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden, och

⁷ Senaste lydelse 1992:1143.

Ett utländskt fartyg som befinner sig utanför Sveriges sjöterritorium får, utöver vad som anges i 2 och 2 a §§, inspekteras om de förutsättningar som anges i 2 eller 2 a § föreligger och fartyget har blivit föremål för omedelbart förföljande. Rätten till omedelbart förföljande upphör när fartyget kommer in på en annan stats territorialhav.

3 §

Vid en inspektion skall det kontrolleras att fartyget och dess utrustning är i det skick och att driftförhållandena är sådana som behövs för att förebygga föroring. Vid en inspektion får det även kontrolleras om det har skett en misstänkt överträdelse av bestämmelser i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Inspektionen får vidare gälla kontroll av efterlevnaden av sådana bestämmelser som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 1.

I fråga om utländska fartyg som har certifikat som avses i 4 kap. 1 § eller motsvarande handlingar som har utfärdats av behöriga utländska myndigheter skall inspektionen begränsas till granskning av dessa handlingar och av handlingar som avses i 5 kap. 1 §, såvida det inte finns grundad anledning att anta att fartyget eller dess utrustning eller driftförhållanden i väsentliga avseenden avviker från uppgifterna i certifikaten eller handlingarna.

I fråga om utländska fartyg som har certifikat som avses i 4 kap. 1 § eller motsvarande handlingar som har utfärdats av behöriga utländska myndigheter skall inspektionen begränsas till granskning av dessa handlingar och av handlingar som avses i 5 kap. 1 §, såvida

1. det inte finns grundad anledning att anta att fartyget eller dess utrustning eller driftförhållanden i väsentliga avseenden avviker från uppgifterna i certifikaten eller handlingarna, eller

2. innehållet i certifikaten eller handlingarna inte är tillräckligt för att bekräfta en misstänkt överträdelse av bestämmelser i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag eller i internationella överens-

5 a §

Tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i 3 kap. om mottagning av avfall från fartyg utövas av den myndighet som regeringen utser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddelar föreskrifter om tillsynen.

Tillsynsförrättningar

7 §

Den som verkställer en tillsynsförrättning eller biträder vid en sådan förrättning skall *lämnas* tillträde till fartyget för att göra nödvändiga undersökningar och ta del av de handlingar rörande fartyget som finns ombord.

Den som verkställer en tillsynsförrättning *som gäller ett fartyg* eller biträder vid en sådan förrättning skall *få* tillträde till fartyget för att göra nödvändiga undersökningar och ta del av de handlingar *i fråga om fartyget* som finns ombord.

Polismyndighet skall lämna den handräckning som behövs för tillsyn enligt denna lag.

7 a §

Polismyndigheten skall lämna den handräckning som behövs för tillsyn enligt denna lag.

Anmälan om brott m.m.

11 §

Om den tillsynsmyndighet som avses i 5 eller 5 a § har anledning att anta att det har begåtts ett brott som avses i denna lag skall myndigheten skyndsamt anmäla detta till polismyndigheten eller åklagare. Gäller misstanken ett förbjudet utsläpp skall också Kustbevakningen underrättas.

Om det har inletts en förundersökning om brott som avses i denna lag skall tillsynsmyndigheten på begäran bistå polismyndigheten, Kustbevakningen och åklagare vid undersökningen.

*Förbud och förelägganden
beträffande fartyg*

4 §

Företer ett fartyg väsentliga brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift i de hänseenden som avses i 4 kap. 1 § eller *överträds* föreskrifter som har meddelats med stöd av 1 § detta kapitel, får Sjöfartsverket och annan myndighet som regeringen utser meddela

1. förbud mot fartygets avgång eller vidare resa,

2. förbud att använda viss utrustning,

3. föreläggande att fartyget skall följa en viss färdväg,

4. föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats,

5. föreläggande i fråga om fartygets framförande eller drift.

Beslutas inte åtgärd som nu har sagts får myndigheten, när det gäller brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift, i stället meddela föreläggande att bristerna skall avhjälpas.

Om ett fartyg har väsentliga brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift i de hänseenden som avses i 4 kap. 1 § eller *om* föreskrifter som har meddelats med stöd av 1 § detta kapitel *överträds*, får Sjöfartsverket *eller* annan myndighet som regeringen utser meddela

1. förbud mot fartygets avgång eller vidare resa,

2. förbud *mot* att använda viss utrustning,

3. föreläggande att fartyget skall följa en viss färdväg,

4. föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats,

5. föreläggande i fråga om fartygets framförande eller drift.

Om något beslut om sådan åtgärd inte meddelas får myndigheten, när det gäller brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift, i stället meddela föreläggande att bristerna skall avhjälpas.

5 §⁸

Släpps olja eller något annat skadligt ämne ut från ett fartyg *i strid mot gällande bestämmelser* eller kan det skäligen befaras att så kommer att ske och finns det grundad anledning att anta att svenskt territorium, svenskt luft- rum eller svenska intressen i övrigt kan skadas *härigenom* i avsevärd mån, får Sjöfartsverket och annan myndighet som regeringen utser meddela de förbud och förelägganden, som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa för-

Släpps olja eller något annat skadligt ämne ut från ett fartyg eller kan det skäligen befaras att så kommer att ske och finns det grundad anledning att anta att svenskt territorium, svenskt luft- rum eller svenska intressen i övrigt *på grund av detta* kan skadas i avsevärd mån, får Sjöfartsverket *eller* annan myndighet som regeringen utser meddela de förbud och förelägganden som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening. *Sådana för-*

⁸ Senaste lydelse 1996:527.

orening, *såsom*

bud och förelägganden kan vara

1. förbud mot fartygets avgång eller vidare resa,
2. förbud att påbörja eller fortsätta lastning, lossning, läktring eller bunkring,
3. förbud att använda viss utrustning,
4. föreläggande att fartyget skall följa en viss färdväg,
5. föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats,
6. föreläggande i fråga om fartygets framförande eller drift,
7. föreläggande att läktra olja eller annat skadligt ämne.

5 a §

Ett utländskt fartyg som befinner sig utanför svenskt inre vatten får förbjudas att fortsätta sin resa enligt 4 eller 5 § endast om

1. utsläpp eller risk för utsläpp föreligger som en följd av en sjöolycka eller åtgärder i samband med en sådan olycka, eller

2. fartyget har inspekterats med stöd av 6 kap. 2 § andra stycket, 2 a § eller 2 b § och fartygets fortsatta resa medför eller kan medföra betydande risk för skada på den marina miljön.

6 §⁹

Har beträffande ett visst fartyg inte fullgjorts vad som föreskrivs om försäkringsskyldighet eller skyldighet att ställa säkerhet i 10 kap. sjölagen (1994:1009), får Sjöfartsverket *och* annan myndighet som regeringen utser meddela

1. förbud för fartyget att anlöpa eller avgå från en svensk hamn eller från en tilläggsplats som ligger inom svenskt territorium,

2. i fråga om ett svenskt fartyg förbud mot fartygets vidare resa.

Har beträffande ett visst fartyg inte fullgjorts vad som föreskrivs om försäkringsskyldighet eller skyldighet att ställa säkerhet i 10 kap. sjölagen (1994:1009), får Sjöfartsverket *eller* annan myndighet som regeringen utser meddela

1. förbud för fartyget att anlöpa eller avgå från en svensk hamn eller från en tilläggsplats som ligger inom svenskt territorium,

2. i fråga om ett svenskt fartyg förbud mot fartygets vidare resa.

6 b §

Har beträffande ett visst fartyg inte fullgjorts vad som föreskrivs med stöd av 3 kap. 8 § 1 om skyldighet att lämna avfall som inne-

⁹ Senaste lydelse 1995:1085 (jfr. 1996:11).

håller olja eller andra skadliga ämnen till en mottagningsanordning, får Sjöfartsverket eller annan myndighet som regeringen utser förbjuda fartyget att avgå från en svensk hamn.

7 §¹⁰

Beslut enligt 4, 5 eller 6 a § om förbud skall innehålla uppgift om de åtgärder som skall vidtas för rättelse. Beslut om föreläggande enligt 4 eller 5 § skall innehålla uppgift om den tid inom vilken åtgärderna skall vara vidtagna.

Beslut enligt 4, 5, 6 a eller 6 b § om förbud skall innehålla uppgift om de åtgärder som skall vidtas för rättelse. Beslut om föreläggande enligt 4 eller 5 § skall innehålla uppgift om den tid inom vilken åtgärderna skall vara vidtagna.

8 §

I beslut enligt 4 eller 5 § får vite sättas ut. Föreläggande eller förbud *vari* vite *har satts ut* får allt efter omständigheterna riktas mot fartygets befälhavare, redare eller ägare.

I beslut enligt 4, 5 eller 6 b § får vite sättas ut. *Ett* föreläggande eller förbud *som förenas med* vite får allt efter omständigheterna riktas mot fartygets befälhavare, redare eller ägare.

10 §¹¹

Den myndighet som med stöd av 4, 5, 6 eller 6 a § har förbjudit ett fartygs avgång eller vidare resa eller förbjudit ett fartyg att anlöpa svensk hamn skall, om fartyget befinner sig inom Sveriges sjöterritorium eller, i fråga om beslut enligt 4 eller 5 §, Sveriges ekonomiska zon, genast anmäla beslutet för polis-, tull- och lotsmyndigheterna samt Kustbevakningen. Polismyndigheten och Kustbevakningen skall, om det behövs, vidta åtgärder för att förhindra överträdelse av förbudet. Tull- och lotsmyndigheterna skall, så länge förbudet gäller, inställa de förrättningar för fartygets resa som ankommer på dem.

Gäller förbudet ett svenskt fartyg som befinner sig inom främmande *lands* sjöterritorium, är

Den myndighet som med stöd av 4, 5, 6, 6 a eller 6 b § har förbjudit ett fartygs avgång eller vidare resa eller förbjudit ett fartyg att anlöpa svensk hamn skall, om fartyget befinner sig inom Sveriges sjöterritorium eller, i fråga om beslut enligt 4 eller 5 §, Sveriges ekonomiska zon, genast anmäla beslutet för polis-, tull- och lotsmyndigheterna samt Kustbevakningen. Polismyndigheten och Kustbevakningen skall, om det behövs, vidta åtgärder för att förhindra överträdelse av förbudet. Tull- och lotsmyndigheterna skall, så länge förbudet gäller, inställa de förrättningar för fartygets resa som ankommer på dem.

Gäller förbudet ett svenskt fartyg som befinner sig inom *en* främmande *stats* sjöterritorium, är

¹⁰ Lydelse enligt prop. 2000/01:137, Åtgärder för förbättrad fartygssäkerhet.

¹¹ Lydelse enligt prop. 2000/01:137, Åtgärder för förbättrad fartygssäkerhet.

befälhavaren skyldig att på begäran av svensk utlandsmyndighet lämna fartygets nationalitetshandlingar till myndigheten.

befälhavaren skyldig att på begäran av *en* svensk utlandsmyndighet lämna fartygets nationalitetshandlingar till myndigheten.

8 kap.

2 §

Vattenföreningensavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets redare. *Om det avgörande inflytandet över fartygets drift utövades av någon annan i redarens ställe, skall avgiften dock påföras den andre. Finns inte någon som skall påföras avgiften enligt vad som nu sagts eller kan det inte utan att ärendet blir väsentligt fördröjt fastställas vem denne är, skall avgiften påföras den som vid överträdelsen var fartygets ägare.*

Vattenföreningensavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets *ägare eller* redare. *Om ägaren visar att han eller hon har saknat inflytande över fartygets drift får avgift dock inte påföras honom eller henne.*

För vattenföreningensavgift som delägarna i ett partrederi skall betala enligt första stycket, svarar de solidariskt.

3 §¹²

Vattenföreningensavgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläppets omfattning samt fartygets storlek (bruttodräktighet) enligt följande tabell.

Med bruttodräktighet avses det bruttodräktighetstal som anges i det för fartyget gällande mätbrevet. Med *basbelopp* avses det *basbelopp* enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när utsläppet inträffade.

Vattenföreningensavgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläppets omfattning samt fartygets storlek (bruttodräktighet) enligt följande tabell.

Med bruttodräktighet avses det bruttodräktighetstal som anges i det för fartyget gällande mätbrevet. Med *prisbasbelopp* avses det *prisbasbelopp* enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när utsläppet inträffade.

¹² Senaste lydelse 1994:1796.

Utsläppt oljemängd i liter	Avgift i <i>basbelopp</i> för fartyg med bruttodräktighet			
	upp till och med 3 000	3 001- 15 000	15 001- 50 000	50 001 och större
<i>mindre än 1 000</i>	1	1,5	2	2,5
1 000 – 26 000	1 samt 0,2	1,5 samt 0,3	2 samt 0,4	2,5 samt 0,5
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 1 000 liter</i>			
26 001 – 101 000	6 samt 0,16	9 samt 0,24	12 samt 0,32	15 samt 0,48
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 26 000 liter</i>			
101 001 – 501 000	18 samt 0,04	27 samt 0,06	36 samt 0,08	51 samt 0,12
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 101 000 liter</i>			
501 001 och mer	34 samt 0,02	51 samt 0,03	68 samt 0,04	99 samt 0,06
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 501 000 liter</i>			

Föreslagen lydelse

Utsläppt oljemängd i liter	Avgift i <i>prisbasbelopp</i> för fartyg med bruttodräktighet			
	upp till och med 3 000	3 001- 15 000	15 001- 50 000	50 001 och större
<i>mindre än 50</i>	1	1,5	2	2,5
50-1 000	2	3	4	5
1 001 – 26 000	2 samt 0,16	3 samt 0,24	4 samt 0,32	5 samt 0,4
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 1 000 liter</i>			
26 001 – 101 000	6 samt 0,16	9 samt 0,24	12 samt 0,32	15 samt 0,48
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 26 000 liter</i>			
101 001 – 501 000	18 samt 0,04	27 samt 0,06	36 samt 0,08	51 samt 0,12
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 101 000 liter</i>			
501 001 och mer	34 samt 0,02	51 samt 0,03	68 samt 0,04	99 samt 0,06
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 501 000 liter</i>			

9 §

I fråga om förbud eller föreläggande enligt 6 eller 7 § gäller 7 kap. 7–10 §§ i tillämpliga delar. Därvid skall vad som sägs i 7 kap. 8 och 9 §§ om fartygets befälhavare, redare eller ägare gälla även den som i redarens ställe utövade det avgörande inflytandet över fartygets drift.

9 kap. Besvär m.m.

Om ett beslut enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5 eller 6 § har meddelats av annan myndighet än sjöfartsverket, skall det genast underställas verket. Om ett beslut enligt 8 kap. 6 § har meddelats av annan myndighet än kustbevakningen, skall det genast underställas detta verk.

Beslut som har meddelats av Sjöfartsverket i frågor som avses i 7 kap. 4 § första stycket, 5, 6 eller 6 a § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i andra frågor som avses i 1–7 kap. får överklagas

1. hos Sjöfartsverket, om beslutet har meddelats av en annan myndighet som inte är central förvaltningsmyndighet och inte heller kommunal myndighet, eller

2. hos regeringen, om beslutet har meddelats av Sjöfartsverket eller av en annan myndighet som är central förvaltningsmyndighet.

9 §

I fråga om förbud eller föreläggande enligt 6 eller 7 § gäller 7 kap. 7–10 §§ i tillämpliga delar.

9 kap. Överklagande m.m.1 §¹³

Om ett beslut enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5, 6 eller 6 b § har meddelats av någon annan myndighet än Sjöfartsverket, skall det genast underställas verket. Om ett beslut enligt 8 kap. 6 § har meddelats av någon annan myndighet än Kustbevakningen, skall det genast underställas detta verk.

2 §¹⁴

Beslut som har meddelats av Sjöfartsverket i frågor som avses i 3 kap. 9 § eller 7 kap. 4 § första stycket, 5, 6, 6 a eller 6 b § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut i andra frågor som avses i 1–7 kap. får överklagas hos

1. Sjöfartsverket, om beslutet har meddelats av en annan myndighet som inte är central förvaltningsmyndighet och inte heller kommunal myndighet, eller

2. regeringen, om beslutet har meddelats av Sjöfartsverket eller av en annan myndighet som är central förvaltningsmyndighet.

¹³ Senaste lydelse 1988:437.

¹⁴ Lydelse enligt prop. 2000/01:137, Åtgärder för förbättrad fartygssäkerhet.

Kustbevakningens beslut om vattenföroreningsavgift och om förbud eller föreläggande enligt 8 kap. 6 eller 7 § får överklagas *genom besvär* hos den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där den enhet vid kustbevakningen som meddelat det överklagade beslutet har sitt säte.

Kustbevakningens beslut om vattenföroreningsavgift och om förbud eller föreläggande enligt 8 kap. 6 eller 7 § får överklagas hos den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där den enhet vid Kustbevakningen som *har* meddelat det överklagade beslutet har sitt säte.

10 kap.

1 §

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket eller mot 2 kap. 4 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 kap. 2 § andra stycket eller 2 kap. 3 §, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket eller mot 2 kap. 4 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 kap. 2 § andra stycket eller 2 kap. 3 §, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken *eller miljöbalken*.

2 §

Till böter eller fängelse i högst två år döms befälhavaren, om han har brustit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte skall ske i strid *mot* denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Om befälhavaren har *överlåtit* ansvaret för tillsynen över hanteringen ombord av skadliga ämnen till *visst* befäl eller om visst befäl har sådant ansvar till följd av tjänstens beskaffenhet, gäller vad nu har sagts *i stället* det befälet.

Till böter eller fängelse i högst två år döms befälhavaren, om han *eller hon uppsåtligen eller av oaktsamhet* har brustit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte skall ske i strid *med* denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Om befälhavaren har *delegerat* ansvaret för tillsynen över hanteringen ombord av skadliga ämnen till *ett annat* befäl eller om *ett* visst befäl har sådant ansvar till följd av tjänstens beskaffenhet, gäller vad *som* nu har sagts *i motsvarande mån* det befälet.

¹⁵ Senaste lydelse 1988:437.

3 §¹⁶

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot

1. en föreskrift som har meddelats med stöd av 7 kap. 1 eller 2 §,

2. ett förbud eller föreläggande som har meddelats med stöd av 7 kap. 4 eller 5 §, eller

3. ett förbud som har meddelats med stöd av 7 kap. 6 eller 6 a §.

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot

1. en föreskrift *om begränsning av eller förbud mot trafik eller om läktring av skadliga ämnen* som har meddelats med stöd av 7 kap. 1 eller 2 §,

2. ett förbud eller föreläggande *i fråga om ett fartyg* som har meddelats med stöd av 7 kap. 4 eller 5 §, eller

3. ett förbud *i fråga om ett fartyg* som har meddelats med stöd av 7 kap. 6 eller 6 a §.

4 §¹⁷

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms

1. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet *bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 7 §, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller miljöbalken,*

2. en befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet *bryter mot en föreskrift* som har meddelats med stöd av 4 kap. 2 §,

3. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 3 §, 5 kap. 1 § eller 7 kap. 3 §,

4. den som uppsåtligen bryter mot 5 kap. 2 § första stycket,

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms

1. den som *i strid med en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 1* uppsåtligen eller av oaktsamhet *underlåter att lämna avfall som innehåller olja eller andra skadliga ämnen till en mottagningsanordning,*

2. en befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet *använder ett fartyg i strid med ett förbud* som har meddelats med stöd av 4 kap. 2 §,

3. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift

a) om hantering av skadliga ämnen som har meddelats med stöd av 4 kap. 3 §,

b) om dagböcker och andra handlingar som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 §, eller

c) om skyldighet att rapportera utsläpp och andra händelser eller att lämna uppgifter som har meddelats med stöd av 7 kap. 3 §,

4. den som uppsåtligen bryter mot *föreskriften i 5 kap. 2 § första stycket om skyldighet att hålla*

¹⁶ Lydelse enligt prop. 2000/01:137, Åtgärder för förbättrad fartygssäkerhet.

¹⁷ Senaste lydelse 1998:822.

5. *fartygets* redare eller ägare, om han uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 6 kap. 9 §.

dagbok och andra handlingar tillgängliga,

5. *ett fartygs* redare eller ägare som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att se till att fartyget undergår sådan besiktning som anges i 6 kap. 1 §.

5 §

Till böter döms

1. den som uppsåtligen bryter mot *förbud som gäller* enligt 3 kap. 4 § första stycket eller 5 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 4 § andra stycket,

2. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 kap. 6 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av denna paragraf,

3. den som uppsåtligen lämnar en oriktig uppgift till en tillsynsmyndighet för att *erhålla* ett certifikat som utfärdas med stöd av denna lag eller för att få giltighetstiden för ett sådant certifikat förlängd,

4. en befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 7 kap. 11 § första stycket.

Till böter döms

1. den som uppsåtligen bryter mot *förbudet att ta ut avgift för mottagning, behandling eller annan hantering av avfall* enligt 3 kap. 4 § första stycket eller 5 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 4 § andra stycket,

2. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att lämna *sådana uppgifter som avses i* 3 kap. 6 § eller bryter mot ett *förbud mot lastning, reparation eller annan verksamhet* enligt 3 kap. 6 § eller bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av *samma* paragraf,

3. den som uppsåtligen lämnar en oriktig uppgift till en tillsynsmyndighet för att *få* ett certifikat som utfärdas med stöd av denna lag eller för att få giltighetstiden för ett sådant certifikat förlängd,

4. en befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift *om märkning av olja* som har meddelats med stöd av 7 kap. 11 § första stycket,

5. *den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att i förväg anmäla avlämning av avfall* enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 2.

7 §

Bryter någon mot ett förbud eller föreläggande enligt 7 kap. 4 eller 5 §, som har förenats med vite, skall han inte dömas till ansvar.

Bryter någon mot ett förbud eller föreläggande enligt 7 kap. 4, 5 eller 6 b §, som har förenats med vite, skall han inte dömas till ansvar.

Mål om ansvar för brott som avses i denna lag eller om ersättning för åtgärder som verkställts enligt 7 kap. 9 § handläggs av tingsrätt som är behörig domstol enligt rättegångsbalken eller enligt 21 kap. 1, 2 och 8 §§ sjölagen (1994:1009).

Om ett brott som avses i denna lag har begåtts på ett svenskt fartyg utanför svenskt sjöterritorium får åtal för brottet väckas även vid den domstol vars domkrets ligger närmast den plats där brottet förövades.

Om ett brott som avses i denna lag har begåtts på ett utländskt fartyg utanför svensk hamn får åtal för brottet väckas även vid den domstol vars domkrets omfattar eller ligger närmast den plats där brottet förövades.

10 §

Om ett brott enligt 1, 2, 3 eller 4 § har begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Detsamma gäller om gärningen kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken.

11 §

Åtal för ett brott som avses i 10 § får väckas endast

1. om brottet avser ett förbjudet utsläpp och detta har medfört betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon, eller

2. om den stat där fartyget är registrerat inte inom sex månader från det att staten underrättats om brottet har inlett rättsliga förfaranden som syftar till att ådöma straff för gärningen, eller

3. om den stat där fartyget är registrerat vid upprepade tillfällen

¹⁸ Senaste lydelse 1995:1085 (jfr. 1996:11).

har underlåtit att iaktta sina skyldigheter att vidta åtgärder med anledning av överträdelser begångna på dess fartyg.

Att åtal för brott som avses i första stycket i vissa fall får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bemyndigat följer av 2 kap. 5 § brottsbalken.

11 kap. Övrigt

Denna lag är tillämplig på statsfartyg, som inte används i affärsdrift, endast i den mån regeringen föreskriver det.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från 2 kap. 2 § första stycket samt 3 kap. 1 § första stycket, 4 § första stycket och 5 § denna lag. Vid meddelande av undantag får särskilda villkor föreskrivas.

11 kap. Förundersökningen

Allmänna bestämmelser

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om förundersökning om brott mot bestämmelserna i denna lag eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller även om en gärning som avses i första stycket kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken.

Om inte annat särskilt är föreskrivet gäller rättegångsbalkens regler och andra bestämmelser om förundersökning i allmänhet och om tvångsmedel.

2 §

En tjänsteman vid Kustbevakningen har samma befogenhet som en polisman har enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder med anledning av brott som avses i 1 § innan förundersökningen har hunnit inledas.

Vad som föreskrivs i 23 kap. 8 § rättegångsbalken om befogenhet för en polisman att ta med någon till förhör gäller även för en tjänsteman vid Kustbevakningen med anledning av brott som avses i 1 §.

Åtgärder som avses i första och andra stycket skall skyndsamt

3 §

Föreskrifter som meddelas med stöd av denna lag får inte strida mot sådana bestämmelser i internationella överenskommelser som är bindande för Sverige. Detsamma gäller i fråga om undantag som avses i 2 §.

I fråga om åklagarens och polismyndighetens rätt att anlita biträde av Kustbevakningen och att uppdra åt en tjänsteman vid Kustbevakningen att vidta särskilda åtgärder vid förundersökning om brott som avses i 1 § gäller vad som sägs i 7 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

Förundersökning med anledning av utsläpp

4 §¹⁹

Bestämmelser om rederiers och fartygs säkerhetsorganisation, vilka även avser att skydda miljön, finns i fartygssäkerhetslagen (1988:49).

Kustbevakningen får besluta om att inleda förundersökning om brott mot förbud som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket eller mot 2 kap. 4 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 kap. 2 § andra stycket eller 2 kap. 3 §. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller i ett sådant fall Kustbevakningen.

Kustbevakningen skall förordna särskilda befattningshavare för fullgörande av uppgifter enligt första stycket.

Åklagaren skall överta ledningen av förundersökningen så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i andra fall överta ledningen av förundersökningen när det är påkallat av särskilda skäl.

¹⁹ Senaste lydelse 1995:928.

5 §

En tjänsteman vid Kustbevakningen har samma befogenhet som en polisman har enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken att gripa den som misstänks för brott som avses i 1 §. Åtgärden skall skyndsamt anmälas till åklagaren. Vad som föreskrivs i övrigt i rättegångsbalken om befogenheter och skyldigheter i förhållande till den som gripits gäller för tjänstemannen i samma utsträckning som för en polisman, samt, om Kustbevakningen leder förundersökningen, för Kustbevakningen i samma utsträckning som för en polismyndighet.

Beslag

6 §

En tjänsteman vid Kustbevakningen har samma befogenhet som en polisman har enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken att ta föremål i beslag med anledning av brott som avses i 1 §.

Om ett beslag har verkställts utan att undersökningsledaren eller åklagaren har beslutat om beslaget, skall en anmälan skyndsamt göras till undersökningsledaren eller åklagaren som omedelbart skall pröva om beslaget skall bestå.

Husrannsakan m.m.

7 §

Husrannsakan får företas även om påföljden för gärningen endast kan bestämmas till böter till följd av bestämmelserna i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg.

En tjänsteman vid Kustbevakningen har samma befogenhet som

en polisman har enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken att företa husrannsakan med anledning av brott som avses i 1 §. Åtgärden skall skyndsamt anmälas till den som har rätt att leda förundersökningen.

8 §

En tjänsteman vid Kustbevakningen har samma befogenhet som en polisman har enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken att göra en undersökning med anledning av brott som avses i 1 §. Åtgärden skall skyndsamt anmälas till den som har rätt att leda förundersökningen.

Ingripanden mot utländska fartyg

9 §

Beslut om att hålla förhör enligt 23 kap. eller om att använda tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken ombord på ett utländskt fartyg som befinner sig utanför svenskt inre vatten skall meddelas av åklagaren eller rätten.

Vid fara i dröjsmål har en tjänsteman vid Kustbevakningen eller en polisman befogenhet att vidta åtgärd enligt första stycket, om åtgärden är sådan att en kustbevakningstjänsteman eller polisman annars får besluta om den enligt detta kapitel eller enligt rättegångsbalken. Åtgärden skall skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart skall pröva frågan om åtgärder beträffande fartyget.

10 §

Ombord på ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav får åtgärder som avses i 9 § vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att ett förbjudet utsläpp har skett från fartyget inom Sveriges sjöterritorium eller att det på fartyget i svenskt inre vatten har begåtts ett

brott som avses i 10 kap. 3 eller 4 §.

Om utsläpp har skett från ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon, gäller i fråga om rätt att vidta åtgärder vad som föreskrivs i 11 och 12 §§.

11 §

Ombord på ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon får åtgärder som avses i 9 § vidtas med anledning av ett utsläpp i den ekonomiska zonen endast

1. om det är klarlagt att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget, och

2. detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar inom Sveriges sjöterritorium eller i Sveriges ekonomiska zon.

Trots bestämmelserna i första stycket får förhör enligt 23 kap., beslag enligt 27 kap. i form av oljeprov eller husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken genomföras om det finns grundad anledning att anta att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget i den ekonomiska zonen och

1. utsläppet har medfört eller kan medföra betydande förorening av den marina miljön, och

2. fartygets befälhavare har vägrat att lämna uppgifter om fartygets identitet och registreringshamn, senaste och nästa anlöpningshamn eller annan relevant information som har begärts, eller har lämnat uppgifter som uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden, och

3. ett ingripande mot fartyget är påkallat av omständigheterna i övrigt.

12 §

Åtgärder som avses i 9 § får, utöver vad som anges i 10 och 11 §§, vidtas mot ett utländskt fartyg som befinner sig utanför Sveriges sjöterritorium om de förutsättningar som anges i 10 eller 11 § föreligger och fartyget har blivit föremål för omedelbart förföljande. Rätten till omedelbart förföljande upphör när fartyget kommer in på en annan stats territorialhav.

13 §

I fråga om ett utländskt fartyg som har sådant certifikat som avses i 4 kap. 1 § eller motsvarande handlingar utfärdade av behöriga utländska myndigheter och som medför handlingar som avses i 5 kap. 1 § skall dessa handlingar granskas innan andra utredningsåtgärder vidtas. När handlingarna har granskats får en åtgärd som avses i 9 § vidtas endast om granskningen av handlingarna inte är tillräcklig för att bekräfta en misstanke om att det på fartyget har begåtts ett sådant brott som avses i 1 §.

Kvarhållande av fartyg, m.m.

14 §

En tjänsteman vid Kustbevakningen eller en polisman får stoppa ett fartyg och hålla kvar det under den tid som behövs för att hålla förhör enligt 23 kap. rättegångsbalken eller använda ett tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken.

Om det uppenbart behövs för att åtgärden skall kunna vidtas får fartyget även föras in till hamn.

Hålls ett fartyg kvar av skäl som anges i 11 § andra stycket får fartyget föras in till hamn endast om det uppenbart behövs för att en

husrannsakan skall kunna genomföras. Fartyget skall därefter omedelbart tillåtas att avgå, om det inte efter husrannsakan finns förutsättningar enligt 11 § första stycket att vidta någon ytterligare åtgärd.

Finns det inte längre fog för en åtgärd skall den omedelbart hävas.

Rapportering till flaggstaten

15 §

Om en åtgärd avseende ett utländskt fartyg har vidtagits med stöd av detta kapitel skall konsuln eller den närmaste diplomatiska representanten för den stat där fartyget är registrerat (flaggstaten) genast underrättas om åtgärden och omständigheterna kring denna. Sådan underrättelse skall, när så är möjligt, även lämnas till sjöfartsmyndigheten i samma stat.

Väcks åtal för brott som avses i 1 § och har brottet begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon skall flaggstaten underrättas om åtalet på det sätt som anges i första stycket.

16 §

Har en förundersökning inletts om brott mot en bestämmelse om förbud mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen och kan det skäligen befaras att brottet har begåtts på ett fartyg registrerat i en främmande stat, skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer pröva om den staten skall upplysas om överträdelsen och tillställas utredningen i syfte att lagföringen i stället skall ske där (flaggstatsrapport).

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddelar föreskrifter om flaggstatsrapport vid otillåtna utsläpp av skadliga ämnen och om flaggstatsrapport i

*fråga om andra brott som avses i Prop. 2000/01:139
1 §.*

Övrigt

17 §

*Vad som sägs i 6 och 8 §§ lagen
(1982:395) om Kustbevakningens
medverkan vid polisiär övervakning
gäller även vid tillämpningen av
detta kapitel.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2002.
 2. För utsläpp som skett före ikraftträdandet gäller 8 kap. 2 och 3 §§ i sin äldre lydelse.

2.2 Förslag till lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (1988:49)

Häri genom föreskrivs att 5 kap. 2 § fartygssäkerhetslagen (1988:49) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

2 §

Befälhavaren skall se till att *han har* den kännedom om fartyget som han behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter beträffande säkerheten på fartyget.

Innan en resa påbörjas, skall befälhavaren se till att fartyget görs sjöklart.

När en ombordanställd tillträder sin befattning ombord, skall han genom befälhavarens försorg få behövlig kännedom om fartyget *samt* om grundläggande säkerhetsbestämmelser och åtgärder vid sjöolycka.

Befälhavaren skall se till att *ha* den kännedom om fartyget som han *eller hon* behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter beträffande säkerheten på fartyget *och för att förhindra förorening*.

När en ombordanställd tillträder sin befattning ombord, skall han *eller hon* genom befälhavarens försorg få behövlig kännedom om fartyget, om grundläggande säkerhetsbestämmelser *och bestämmelser till skydd mot förorening från fartyg samt om* åtgärder vid sjöolycka.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2002.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning¹ skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

2 a §

I stället för vad som sägs i 2 § gäller 11 kap. lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg i fråga om Kustbevakningens och kustbevakningstjänstemäns befogenheter att vidta åtgärder vid misstanke om brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller förorening från fartyg.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2002.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1988:45.

3 Ärendet och dess beredning

Propositionen grundar sig dels på Oljeutsläppsutredningens betänkande (SOU 1998:158), dels på en departementspromemoria som upprättats med anledning av Östersjöstrategin. Förslagen har utformats i samarbete med miljöpartiet och vänsterpartiet.

Oljeutsläppsutredningen

Regeringen beslutade i oktober 1996 att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn och utvärdering av gällande regler för de ingripanden som kan bli aktuella när ett oljeutsläpp har skett till sjöss samt föreslå åtgärder för att effektivisera det rättsliga beivrandet av dessa utsläpp. I uppdraget ingick även att lämna förslag till hur frågan om svensk domsrätt kan lösas när det gäller olagliga utsläpp av olja och andra förorenande ämnen som skett från utländska fartyg i den ekonomiska zonen (dir. 1996:82). Utredningen, som antog namnet Oljeutsläppsutredningen, överlämnade i december 1998 sitt betänkande Att komma åt oljeutsläppen (SOU 1998:158). En sammanfattning av betänkandets förslag finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N1999/3959/RS).

Östersjöstrategin

Inom ramen för Helsingforskonventionen har länderna runt Östersjön arbetat fram en strategi vars syfte är att skydda miljön i Östersjöområdet från skadlig påverkan från fartyg. Med anledning av genomförandet av denna s.k. Östersjöstrategi överlämnade regeringen i maj 2000 en proposition till riksdagen med förslag till ändringar i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening mot fartyg (prop. 1999/2000:133). Riksdagen beslutade i oktober 2000 i enlighet med regeringens förslag (bet. 2000/01:TU05, rskr. 2000/01:15). Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2001. Östersjöstrategin medför behov av kompletteringar av regelverket när det gäller sanktioner och tillsyn. Under hösten 2000 utarbetades därför inom Näringsdepartementet en promemoria benämnd Sanktioner och tillsyn med anledning av Östersjöstrategin. Promemorian, som har remissbehandlats, återfinns i *bilaga 3*. I *bilaga 4* finns en förteckning över remissinstanserna. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr. N2000/8028/RS).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 11 april 2001 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 5*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 6*. Regeringen har i huvudsak beaktat Lagrådets synpunkter, vilka medfört vissa justeringar i såväl lagtext som i den allmänna motiveringen och i författningskommentaren (se särskilt avsnitten 6.2.2, 6.5.7 och 6.6.1). Dessutom har vissa redaktionella ändringar gjorts.

Regeringen föreslår i prop. 2000/01:137, Åtgärder för förbättrad fartygs-säkerhet, att riksdagen skall anta bl.a. en lag om ändring i lagen om åtgärder mot förorening från fartyg. De förslag till ändringar som där har framförts har intagits i det förslag till lag om ändring av samma lag som regeringen lämnar i denna proposition.

4 Allmänt om utsläpp från fartyg

4.1 Inledning

Skadeverkningarna av oljeutsläpp och andra utsläpp av förorenande ämnen från fartyg har de senaste årtiondena fått ökad uppmärksamhet i hela världen. Olja och andra skadliga ämnen orsakar såväl omedelbara effekter på miljön, såsom nedsmutsning samt fisk- och fågeldöd, som långsiktiga negativa effekter. Det är därför av mycket stor vikt att kraftfulla ansträngningar görs för att förhindra utsläpp.

4.2 Effekterna av utsläpp från fartyg

Döda oljeskadade fåglar är ofta det första och mest påtagliga tecknet på skada i samband med ett oljeutsläpp. En oljeförorenad fjäderdräkt förlorar sin vattenavvisande och värmeisolerande förmåga. I kalla klimat kan det räcka med en oljefläck på bara 2–3 kvadratcentimeter för att en fågel skall dö. Fåglar kan också dö av inre skador på grund av att de andas in små oljedroppar.

Ett drivande oljebälte ger en till synes lugn vattenyta jämfört med omgivande hav som bryts av vågorna. Många fågelarter söker sig särskilt under höst- och vinterperioderna mot platser med lugn och blank vattenyta. För arter med lokalt begränsad förekomst (t.ex. sillgrissla i Östersjön) eller när en stor del av populationen är koncentrerad till klart avgränsade områden under vissa tider av året (t.ex. alfågel i Östersjön) kan ett oljeutsläpp vara förödande och riskera att slå ut en hel population.

Fiskar drabbas också i hög utsträckning av oljeutsläpp. Även fiskägg och fisklarver är mycket känsliga för oljans giftiga komponenter. Utsläppens följder för fiskar får även socialekonomiska effekter eftersom fiskare drabbas av inkomstbortfall både på kort och lång sikt. Det kortsiktiga inkomstbortfallet är en följd av att fisk dödas eller tar upp olja i vävnaderna, vilket medför att fisken får en utpräglad oljelukt. På lång sikt drabbas fiskenäringen av att viktiga födo- lek- och uppväxtområden för fisk skadas.

När det gäller bottenlevande organismer räcker det med några gram olja per kvadratmeter för att orsaka omfattande negativa effekter. Särskilt vid stränder och grundområden kan dessa effekter kvarstå under många år.

Den långsiktiga miljöpåverkan som följer av små oljeutsläpp är mycket svår att mäta och få undersökningar har gjorts för att utvärdera de totala miljöeffekterna av ett stort antal mindre oljeutsläpp som skett från många olika källor under en lång tid. Det är emellertid känt att den kroniska tillförseln av olja skapar en situation med förhöjda nivåer av oljekolväten, vilka ökar risken för bestående skador på ekosystemet.

Miljöeffekterna av vissa stora olyckor har redovisats i en bilaga till Statens räddningsverks och Kustbevakningens rapport "Det svenska marina oljeskadeskyddet inför 2000-talet".

4.3 Utsläpp av olja i världshaven

Det finns ingen helt tillförlitlig statistik över hur stor andel av den totala tillförseln av olja till världshaven som sjöfarten står för. Gjorda undersökningar pekar dock på att den övervägande mängden utsläppt olja härör från landbaserade källor (se t.ex. UN Environmental Programme, UNEP). Sådana utsläpp sker kontinuerligt från industrier, kommunalt avloppsvatten m.m. och utsläppen sker på ett sådant sätt att de inte tilldrar sig någon större uppmärksamhet. Oljehalten i utsläppen är oftast liten och kan endast upptäckas med kemisk analys.

Oljeutsläpp från fartyg sker i allmänhet på ett mer synbart sätt och utsläppen orsakar påtagliga skador på stränder, fåglar m.m. Det är mot bakgrund härav inte anmärkningsvärt att dessa utsläpp väcker större uppmärksamhet. Oljeutsläppen från fartyg brukar delas upp i operationella utsläpp, dvs. sådana utsläpp som har samband med fartygens normala drift, och utsläpp på grund av olyckor eller tekniska fel. De operationella utsläppen, som är de mest förekommande, kan vara av följande slag:

- utsläpp av oljebemängt barlastvatten
- utsläpp av oljebemängt spolvatten efter rengöring av lasttankar
- utsläpp av länsvatten från maskinrum innehållande smörjolja och/eller bunkerolja
- utsläpp av s.k. sludge, dvs. oljerester som avskilts vid separering av tung bunkerolja m.m.

Utöver ovan angivna typer av utsläpp förekommer att olja släpps ut i samband med lastning och lossning, inklusive bunkring. Flertalet av dessa utsläpp inträffar i hamnar. Orsaken till att olja kommit ut kan vara ventilfel eller slangbrott men även överfyllning på grund av felaktigt handhavande av utrustning eller bristande tillsyn förekommer. Denna typ av oljeutsläpp är av förklarliga skäl sällan avsiktliga. Däremot är det inte ovanligt att sådana utsläpp beror på oaktsamhet av någon ombord.

Det förekommer dessvärre även avsiktliga utsläpp som på ett flagrant sätt sker helt i strid mot gällande föreskrifter. Bakom de sistnämnda utsläppen ligger ofta ekonomiska överväganden. Det kan uppfattas som billigare och enklare att släppa ut de skadliga ämnena i havet än att lämna dem till mottagningsanordningar i hamn. En omständighet som kan förmodas bidra till de avsiktliga utsläppen är också att risken för att bli ådömd straffrättslig påföljd är mycket liten.

Utsläpp som har sitt ursprung i tankfartygsolyckor leder ofta till omfattande skadeverkningar. Olyckor med tankfartyg är också något som

tilldrar sig stor uppmärksamhet. Vanliga olycksorsaker är grundstötning, brand, explosion och kollision.

Under de senaste årtiondena har flera olyckor med tankfartyg inträffat. Några av de internationellt mer kända fartyg som råkat ut för en olycka är:

- Torrey Canyon, som förliste utanför Storbritannien år 1967 varvid ca 120 000 ton olja släpptes ut,
- Amoco Cadiz, som grundstötte utanför Frankrike år 1978 och orsakade ett oljeutsläpp på drygt 220 000 ton olja,
- Exxon Valdez, som grundstötte utanför Alaska år 1989 varvid ca 36 000 ton olja släpptes ut,
- Braer, som förliste vid Shetlandsöarna år 1993 och medförde att ca 85 000 ton olja släpptes ut,
- Sea Empress, som grundstötte utanför Storbritannien år 1996 och då släppte ut drygt 70 000 ton olja, och
- Erika, som förliste utanför Frankrikes kust i december 1999 och släppte ut ca 14 000 ton olja.

Förutom dessa stora olyckor inträffade under 1900-talets sista kvartssekel ca 300 olyckor som var och en orsakade utsläpp på minst 700 ton olja (ITOPF, International Tanker Owners Pollution Federation, Statistics). Antalet tankfartygsolyckor och den genomsnittliga mängden utsläppt olja på grund av sådana olyckor har dock under den tid statistiken avser visat en nedåtgående trend.

4.4 Oljeutsläpp i svenska vatten

Kustbevakningen för sedan år 1970 statistik över antalet registrerade oljeutsläpp. Av statistiken kan utläsas att antalet registrerade oljeutsläpp ökade under 1990-talets sex första år från 166 utsläpp 1990 till 482 utsläpp 1995. Därefter har antalet upptäckta utsläpp minskat för varje år, vilket indikerar att Kustbevakningens intensifierade flygövervakning (ca 3000 timmar under år 2000) och det internationella samarbetet i syfte att stävja de illegala utsläppen ger resultat. År 1999 registrerades 326 utsläpp och år 2000 294 utsläpp. I det stora flertalet av dessa fall (drygt 90 %) uppgick oljeutsläppet till mindre än 1 kubikmeter.

Utöver de konstaterade utsläppen föreligger sannolikt ett stort mörkertal. Antals- och volymmässigt bedöms de faktiska utsläppen enligt Kustbevakningen uppgå till minst dubbelt så många som de som registreras. Oljerester från fartygs drift uppblandas ofta med rengörings- eller lösningsmedel, vilket gör att de löses upp innan de hunnit upptäckas. Att blanda oljan med lösningsmedel gör att den blir ännu skadligare för den marina miljön, samtidigt som upptagningen försvåras eller ibland omöjliggörs.

Utsläppen utmed svensk kust är i stor utsträckning koncentrerade till de stora fartygsstråken längs väst- och sydkusten samt vidare söder om Öland och öster om Gotland.

De totala saneringskostnaderna för oljeutsläpp är betydande. Under perioden 1986–1999 betalade Räddningsverket ut sammanlagt ca 145 miljoner kronor till kommunerna i ersättning för sanering av olja som släppts ut till sjöss och som nått kusten. Till denna siffra skall läggas

Kustbevakningens kostnader för bekämpning av olja under motsvarande tid samt kommunernas kostnader för räddningstjänst vid oljeutsläpp som inträffat inom kommunalt ansvarsområde. Efter några få större olyckor har svenska staten samt berörda kommuner och enskilda dock fått ersättning från Internationella oljeskadefonden (se avsnitt 5.2.6). Även enskilda skadevällare har krävts på och betalat ersättning till stat och kommun.

4.5 Utsläpp i svenska vatten av andra skadliga ämnen

Den antals- och volymmässiga omfattningen av utsläpp av kemikalier är svår att ens uppskatta. Någon statistik över dessa utsläpp – liknande den som finns beträffande oljeutsläppen – förs inte. Endast ett begränsat antal fall av kemikalieutsläpp från fartyg finns registrerade. Ett sådant utsläpp inträffade i Landskrona år 1976, då ca 160 ton ammoniak rann ut vid lossning. Vidare har kemikalier några gånger läckt ut i samband med fartygsolyckor, t.ex. kom ett par ton last av kromtrioxid och natriumdikromat ut då ett fartyg förliste norr om Öland år 1973. I samband med ett annat fartygs grundstötning norr om Gotland år 1993 läckte under några veckor fartygets last av monoammoniumfosfat ut i havet. År 2000 kolliderade och sjönk ett fartyg lastat med 600 ton saltsyra i Öresund.

När det gäller utsläpp av toalettavfall och fast avfall upptäcks dessa sällan och även i dessa fall är det således omöjligt att uppskatta hur mycket som lämpas överbord. I viss utsträckning är dessa utsläpp dessutom tillåtna (se avsnitt 5.3.3).

Internationella bestämmelser om förhindrande av luftföroreningar har beslutats först under år 1997. Att upptäcka otillåtna luftföroreningar innebär särskilda problem. Dessa behandlas dock inte närmare i denna proposition.

4.6 Behovet av lagändringar

Under de senaste årtiondena har såväl nationella som internationella åtgärder vidtagits för att minska föroreningarna från fartyg. Ytterligare åtgärder behöver emellertid vidtas för att i möjligaste mån förhindra utsläpp. Bestämmelser som förbjuder utsläpp av olja och andra skadliga ämnen finns både på nationell och internationell nivå. Dessa bestämmelser, som tar sikte på alla olika typer av föroreningar från fartyg, är mycket restriktiva i fråga om att tillåta utsläpp. Om bestämmelserna efterlevdes fullt ut skulle därför problemen med föroreningar från fartyg vara betydligt mindre än de nu är. Det är därför inte i första hand skärpta utsläppsregler som behövs. Det är mer angeläget att förbättra möjligheterna att upptäcka och beivra brott mot gällande regler för att på så sätt öka benägenheten att följa dessa. En höjning av vattenföroreningsavgiften bör också kunna bidra till att minska de ekonomiska fördelarna med att släppa ut olja till sjöss.

Det kan antas att ett bättre tillvaratagande av utredningsresurserna skulle kunna bidra till effektivitetsvinster. En handläggningsordning bör finnas som tillgodoser kraven på snabbhet, samarbete, samordning och

specialkompetens. Kustbevakningen är den myndighet som bl.a. svarar för det inledande spaningsarbetet, ombesörjer bevissäkring och verkställer ett eventuellt ingripande mot ett fartyg till sjöss. Kustbevakningen utför således i praktiken en stor del av det faktiska utredningsarbetet. Myndighetens självständiga brottsutredande befogenheter är emellertid mycket begränsade. Enligt Oljeutsläppsutredningen finns det brister i samordningen och samarbetet mellan Kustbevakningen, polisen och åklagaren, vilket i vissa fall leder till otydligheter i ansvarsfördelningen. I olyckliga fall kan detta medföra att ett i och för sig motiverat ingripande mot ett utländskt fartyg inte blir av innan fartyget har lämnat svenskt vatten. Det har även påtalats att åklagaren kopplas in i ett alltför sent skede.

Till stor del är de problem som finns sådana att de bör kunna lösas genom utbildningsinsatser och genom att de inblandade myndigheterna utvecklar sitt samarbete. Ett närmare samarbete håller också på att utvecklas, särskilt genom inrättandet av den nya organisationen för bekämpning av miljöbrott inom åklagarväsendet. Utredningen i samband med utsläppsbrott borde dock kunna effektiviseras ytterligare. Med tanke på den centrala roll som Kustbevakningen har när det gäller att ingripa mot utsläpp anser regeringen därför att myndigheten bör ges befogenhet att inleda och bedriva förundersökning. Kustbevakningens tjänstemän bör därvid i princip jämföras med polismän i fråga om befogenheter att vidta utredningsåtgärder. Åklagaren bör dock komma in och överta ledningen av förundersökningen i ett tidigt skede. På detta sätt kan den specialkompetens som finns på respektive område utnyttjas på ett bättre sätt.

För att kunna fälla någon till ansvar för ett utsläppsbrott krävs naturligtvis att det går att bevisa från vilket fartyg ett utsläpp har skett, vilket kan vara mycket svårt. Dessutom krävs i princip att det kan bevisas vem ombord på fartyget som har orsakat utsläppet, vilket kan vara minst lika besvärligt. Det ligger nära till hands att i lag ge befälhavaren ett övergripande ansvar för att förhindra förorening från sitt fartyg. Ett sådant ansvar skulle ställa högre krav på befälhavarens tillsynsansvar och också få betydelse i straffrättsligt hänseende såtillvida att befälhaverens möjligheter att undgå ansvar skulle minska.

För att i ett globalt perspektiv komma till rätta med utsläppen krävs kraftfulla internationella åtgärder. Den främsta anledningen till att så få utsläpp blir beivrade är att det ofta föreligger stora svårigheter att identifiera förorenaren. På detta område pågår arbete såväl inom EU som inom den internationella sjöfartsorganisationen, IMO. Inom IMO har man nyligen fattat beslut om att fartyg enligt ett visst tidsschema skall utrustas med transpondrar (kap. 5, SOLAS). Transpondertekniken innebär att ett fartygs exakta position går att utläsa on-line, varför ett fartyg som är utrustat med transpondrar inte kan undgå upptäckt om det är känt att olja har släppts ut i ett visst område vid en viss tid.

En annan viktig åtgärd för att minska risken för utsläpp till följd av olyckor är att höja standarden på fartygen och förhindra undermåliga fartyg att trafikera haven. Även på detta område pågår intensivt internationellt arbete.

Internationella överenskommelser är således av största vikt. Det utesluter dock inte att Sverige på ett nationellt plan kan uppnå resultat genom att

utnyttja de möjligheter som havsrätten ger att i vatten under svensk jurisdiktion ingripa mot utländska fartyg. Regeringen anser därför bl.a. att den svenska domsrätten bör utvidgas till att även gälla den ekonomiska zonen. Dessutom bör rätten att vidta olika åtgärder mot utländska fartyg utanför svenskt inre vatten regleras i lag.

5 Gällande rätt

5.1 Allmänt om regelverket

Sjöfarten är en näring för vilken regelsystemet i stor utsträckning grundas på folkrättsliga bestämmelser och internationellt samarbete. Den svenska lagstiftningen är därför i hög grad utformad för att överensstämma med de globala och regionala konventioner m.m. som Sverige har tillträtt. Utsläpp från fartyg av olja och andra skadliga ämnen, som härrör från eller i övrigt står i samband med fartygets drift, regleras i Sverige huvudsakligen av lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, VlfL. I lagen finns bestämmelser om förbud mot förorening från fartyg och föreskrifter om fartygs konstruktion, om mottagning från fartyg av rester och avfall som innehåller skadliga ämnen samt om tillsyn och andra åtgärder för att förebygga, begränsa och beivra föroreningar. Lagen kompletteras av förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg, VlfF, samt av detaljerade föreskrifter meddelade av Sjöfartsverket. Den svenska lagstiftningen bygger framför allt på 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg och dess ändringsprotokoll från 1978 (the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, vanligtvis benämnd MARPOL 1973/78). Nedan följer en översiktig redogörelse för den internationella regleringen och den svenska lagstiftningen. För en utförligare presentation hänvisas till betänkandet Att komma åt oljeutsläppen (SOU 1998:158).

5.2 Internationell reglering

5.2.1 Sjörätten och havsrätten

Sjöfarten regleras av sjörätten och havsrätten. Enligt den i doktrinen vanligast förekommande teorin tillvaratar sjörätten de juridiska regler som har en sjöfartsmässig särprägel medan de folkrättsliga aspekterna i stor utsträckning överlämnas åt havsrätten. Havsrätten finns till stora delar kodifierad i FN:s havsrättskonvention (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS). Något förenklat kan man säga att havsrätten utgör den ram inom vilken sjörätten existerar. Så länge nationella och internationella sjörättsföreskrifter inte strider mot havsrättens regler och principer är de acceptabla ur folkrättslig synvinkel.

De viktigaste internationella konventionerna och avtalen som reglerar sjöfart och skydd för den marina miljön från föroreningar från fartyg är i kronologisk ordning följande.

Globala konventioner

- 1969 års International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties (INTERVENTION) eller ingreppskonventionen och dess tilläggsprotokoll år 1973, genom vilket konventionen utvidgades till att omfatta även andra skadliga ämnen än olja,
- 1969 års International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC) eller ansvarighetskonventionen, med tilläggsprotokoll senast år 1992,
- 1971 års International Convention on Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (FUND) eller fondkonvention, med tilläggsprotokoll senast år 1992,
- 1972 års Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREG) eller de internationella sjövägsreglerna,
- 1972 års Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (LC) eller Londonkonventionen (reglerar dumpning av miljöfarliga ämnen samt förbränning av avfall till sjöss),
- 1973 års International Convention for the Prevention of Pollution from Ships och 1978 års protokoll till konventionen (MARPOL 1973/1978),
- 1974 års International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), vilken reglerar frågor om sjösäkerhet,
- 1978 års International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW),
- 1982 års United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) eller havsrättskonventionen,
- 1990 års International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation (OPRC) eller den s.k. beredskapskonventionen och
- 1993 års International Safety Management Code (ISM-koden) eller internationella säkerhetsorganisationskoden (ingår i SOLAS).

Regionala konventioner och avtal

- 1971 års överenskommelse (omarbetad 1993) mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige angående samarbete i fråga om åtgärder mot oljeföroreningar, Köpenhamnsavtalet,
- 1982 års Memorandum of Understanding on Port State Control, det s.k. Parismemorandumet om hamnstatskontroll,
- 1983 års överenskommelse om samarbete vid miljöförorening i Nordsjön, Bonnavalet, och
- 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö, Helsingforskonventionen, som ersatt den tidigare versionen från 1974.

Nedan lämnas en översiktlig redogörelse för de två konventioner som har störst betydelse för frågan om hur man kan effektivisera det rättsliga förfarandet för att komma åt olagliga utsläpp till sjöss, nämligen havsrättskonventionen och MARPOL 1973/1978. Det lämnas vidare en översiktlig redogörelse för EU:s reglering rörande fartygsförorening, för den s.k. Östersjöstrategin och för det skadeståndsrättsliga ansvaret enligt internationella konventioner.

5.2.2 Havsrättskonventionen

FN:s havsrättskonvention (UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea) är resultatet av FN:s tredje havsrättskonferens vilken avslutades år 1982. Konventionen trädde i kraft den 16 november 1994, varefter Sveriges ratificerade denna den 25 juni 1996 (prop. 1995/96:140, bet. 1995/96:UU17, rskr. 1995/96:271). Antalet konventionsparter uppgick i januari 2001 till 135 stycken.

Havsrättskonventionen reglerar i stort sett alla aspekter på havens och havsbottens fredliga användning. Ett av konventionens huvudsyften är att skapa balans mellan rättigheter och skyldigheter. Konventionen är en paketslösning, vilket innebär att en konventionspart antingen godtar hela konventionen eller inget. Reservationer till de enskilda artiklarna är således inte tillåtna. I vissa hänseenden får en stat ökade rättigheter, medan den i andra hänseenden får ökade skyldigheter. Principen om havets frihet ställs mot ökade nationella befogenheter, fördelningen av havets tillgångar mot nationella intressen och miljöhänsyn mot ekonomiska intressen. Genom konventionen har statssamfundet försökt motverka den tendens till ”krypande jurisdiktion” som finns inom havsrätten. Utvecklingen under de senast decennierna har kännetecknats av att kuststatsjurisdiktionen utvidgats alltmer, först genom inrättandet av allt bredare fiskezoner och bredare territorialhav, senare också ekonomiska zoner och alltmer långtgående anspråk på kontinentalsocklar. I strikt traktaträttslig bemärkelse är endast anslutna stater formellt bundna av konventionen, men flertalet stater tillämpar den i praktiken både direkt och som medlemmar av skilda internationella organisationer. Centrala delar av konventionen har också status av folkrättslig sedvanerätt och är därigenom bindande för alla stater.

Havsrättskonventionen innehåller – förutom regler om havets indelning i vattenområden och staters jurisdiktion över dessa vattenområden – bl.a. ett omfattande regelverk med förpliktande bestämmelser till skydd för den marina miljön. Dessa regler innefattar alla slags föroreningar från bl.a. fartyg samt behandlar staters rätt att lagstifta på detta område och ingripa mot utländska fartyg som överträder tillämplig lagstiftning. I konventionen hänvisas på flera ställen till vad som betecknas som ”tillämpliga internationella regler och normer”, ofta med tillägget att dessa regler och normer skall ha fastställts av behörig internationell organisation eller vid en allmän diplomatkonferens. Det viktigaste organet för tillskapandet av globala regler vad avser sjösäkerhet och skyddet av den marina miljön är den internationella sjöfartsorganisationen, FN-organet International Maritime Organization, IMO.

I havsrättskonventionen skiljer man mellan olika slags vattenområden. En stats *inre vatten* utgörs av de vattenområden som ligger innanför de s.k. *baslinjerna*, vilka bestäms genom ett detaljerat regelsystem. Skärgränd och hamnar utgör generellt inre vatten. Kuststaten har full suveränitet över sitt inre vatten eftersom detta anses utgöra en integrerad del av territoriet.

Varje stat har enligt havsrättskonventionen rätt till ett *territorialhav* på högst tolv nautiska mil räknat från baslinjen. (En nautisk mil är 1 852 meter.) Kuststatens suveränitet över territorialhavet inskränks genom principen om utländska fartygs rätt till s.k. *oskadlig genomfart*. En genomfart är enligt havsrättskonventionen oskadlig om den inte stör kuststatens "lugn, ordning eller säkerhet". Genomfarten är inte oskadlig om fartyget t.ex. medverkar till att åstadkomma avsiktlig och allvarlig förorening i strid med konventionen.

En stats inre vatten och territorialhav bildar statens *sjöterritorium*. Sveriges sjöterritorium framgår av lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium.

En stats sjöterritorium bildar tillsammans med landterritoriet och luftterritoriet den statens *statsterritorium*, vars yttersta gräns i havet utgörs av territorialgränsen.

Utanför territorialgränsen har stater enligt havsrättskonventionen rätt att inrätta en till territorialhavet *angränsande zon* på som längst 24 nautiska mil räknat från baslinjen. Inom den angränsande zonen kan kuststaten utöva kontroll för att hindra och bestraffa överträdelser av lagar och författningar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsoskydd inom dess territorium eller territorialhav. Bestämmelserna rörande den angränsande zonen saknar således betydelse för möjligheterna att ingripa mot oljeutsläpp m.m. Sverige har inte inrättat någon angränsande zon.

Kuststater har även rätt att utanför territorialgränsen inrätta en exklusiv *ekonomisk zon*. Zonen får inte sträcka sig längre än 200 nautiska mil räknat från baslinjen. Den ekonomiska zonen är i flera avseenden "internationell". För att balansera intressekonflikter mellan kuststater och flaggstater och försöka komma till rätta med problematiken kring s.k. "krypande jurisdiktion", införde FN:s tredje havsrättskonferens begreppet ekonomisk zon. Kuststaten fick emellertid inte suveränitet, som i sjöterritoriet, över den ekonomiska zonen. Däremot fick kuststaten vissa specificerade suveräna rättigheter och viss specificerad jurisdiktion, vilket framgår av havsrättskonventionens artikel 56. Dessutom tillförsäkrades alla stater de för det fria havet grundläggande s.k. fria havsrättigheterna, såsom rätten till fri sjöfart och överflygning samt rätten att lägga undervattenskablar och rörledningar i en kuststats ekonomiska zon, dock med de begränsningar som följer av havsrättskonventionen och andra folkrättsliga regler, se artikel 58 med hänvisning till artiklarna 88–115. Således gäller i princip den för det fria havet gällande rätten till fri sjöfart, dvs. ingen stat har rätt att hindra annan stats fartyg att färdas här. Generellt sett har kuststaten däremot en omfattande befogenhet att – i enlighet med allmänt erkända internationella regler och normer – utfärda lagar och andra författningar för att bl.a. förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från fartyg i den ekonomiska zonen. Rätten att

ingripa mot utländska fartyg på grund av överträdelser av lagstiftningen är däremot begränsad. I avsnitt 6.5.4 utvecklas närmare vilka möjligheter till ingripanden som föreligger.

Sverige har inrättat en ekonomisk zon genom lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. I lagens första paragraf anges att Sveriges ekonomiska zon omfattar det havsområde utanför territorialgränsen som regeringen föreskriver. Zonen får dock inte utsträckas över en avgränsningslinje som överenskommit med annan stat eller, i avsaknad av sådan överenskommelse, över mittlinjen i förhållande till den andra staten. Med mittlinje förstås en linje på vilken varje punkt är belägen på lika stort avstånd från de närmaste punkterna på de baslinjer varifrån bredden av staternas territorialhav räknas. Regeringen har angivit gränserna för den ekonomiska zonen i förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon.

Det *fria havet* är i princip den del av havet som ligger utanför territorialhaven och, i förekommande fall, de ekonomiska zonerna. För det fria havet gäller vissa grundläggande rättigheter, de s.k. fria havsrättigheterna, som innebär att havet får utnyttjas för bl.a. sjöfart av alla nationer och ingen stat får lägga någon del av det under sin överhöghet. De fria havsrättigheterna gäller också i den ekonomiska zonen.

Olika former av jurisdiktion

Utgångspunkten för folkrätten är att varje stat är suverän och således har exklusiv jurisdiktion, både lagstiftande och verkställande, över sitt territorium, s.k. *territoriell jurisdiktion*. Till en stats territorium räknas inre vatten och territorialhavet. Fartygens rätt till oskadlig genomfart av territorialhavet utgör således en inskränkning i den territoriella jurisdiktionen.

Principen om territorialjurisdiktion ligger till grund för två andra begrepp, nämligen hamnstatsjurisdiktion och kuststatsjurisdiktion.

Hamnstatsjurisdiktionen innebär, som namnet antyder, att en stat har full jurisdiktion över sina hamnar. Någon generell rätt för utländska handelsfartyg att anlöpa en hamn anses inte föreligga. Hamnstatsjurisdiktionen enligt havsrättskonventionen reglerar hamnstaters befogenhet att utföra undersökningar samt vidta rättsliga åtgärder beträffande utsläpp som har skett från utländska fartyg utanför statens sjöterritorium eller ekonomiska zon. Utsläpp som har skett i hamnstatens sjöterritorium eller ekonomiska zon faller under den aktuella statens kuststatsjurisdiktion.

Kuststatsjurisdiktionen innebär huvudsakligen att en kuststat har jurisdiktion över sitt sjöterritorium. Denna jurisdiktion kan endast inskränkas genom avtal eller folkrättsliga regler. Undantagsvis förekommer kuststatssjurisdiktion även i den ekonomiska zonen. Havsrättskonventionen ger således kuststaterna möjlighet till jurisdiktion i den ekonomiska zonen på vissa områden, t.ex. i fråga om fiske samt skydd och bevarande av den marina miljön. Generellt sett har kuststaten en omfattande befogenhet att utfärda lagar för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från fartyg i den ekonomiska zonen. Rätten att ingripa mot utländska fartyg på grund av överträdelser är däremot begränsad.

Mot principerna om hamnstats- och kuststatsjurisdiktion står principen om *flaggstatsjurisdiktion*, enligt vilken flaggstaten har jurisdiktion över

ett fartyg som för statens flagg oavsett var fartyget befinner sig. Ett fartyg som befinner sig på det fria havet är i princip endast underkastat flaggstatens jurisdiktion.

Fartygets flaggstat är den stat i vilket fartyget är registrerat. Villkoren för fartygs registrering samt villkor för rätten att föra en stats flagga fastställs av varje enskilt land. Enligt havsrättskonventionen måste det föreligga ett verkligt samband mellan fartyget och den stat vars flagga fartyget för. Så är emellertid inte alltid fallet. Vissa länder medger registrering i nationella register trots att fartyget saknar egentliga beröringspunkter med registerlandet. En del av dessa länder har varken vilja, makt eller en uppbyggd administration för att upprätthålla internationella krav rörande fartygens standard, bemanningen och de sociala förmånerna för de ombordanställda. Vidare kan fartygen ofta operera under mycket förmånliga skattevillkor. Det förekommer också att landet garanterar fartygsägaren anonymitet. I allmänt språkbruk talar man om att fartyg, registrerade i länder som tillämpar ovan beskrivna principer, för bekvämlighetsflagg.

5.2.3 MARPOL-konventionen

MARPOL-konventionen från 1973 tillkom efter att oljetransporterna till sjöss hade ökat kraftigt och allt större tankfartyg användes. Även volymerna av sjötransporterade kemikalier ökade. Konventionen innehåller regler om utsläpp av alla slags skadliga ämnen och krav uppställs på fartygens konstruktion och på vilken utrustning som skall finnas ombord för att säkerställa att utsläpp inte sker i strid med konventionen. Konventionen innehåller också regler om anordningar för mottagning i land av sådana rester av olja och andra skadliga ämnen som inte får släppas ut i havet.

Det finns även ett protokoll till MARPOL-konventionen från 1978, det s.k. MARPOL-protokollet. Protokollet innehåller vissa ändringar i och tillägg till MARPOL-konventionen men utgör i praktiken en reviderad version av konventionen och är avsett att ersätta denna i dess ursprungliga lydelse. Då i fortsättningen förkortningen MARPOL används avses såväl konventionen som protokollet.

MARPOL består av ett antal artiklar med allmänna bestämmelser om bl.a. beivrandet av överträdelse, certifikat, besiktningar och inspektioner samt om rapportering av händelser som medför eller kan befaras medföra utsläpp i havet av skadliga ämnen.

I bilagor (annex) till konventionen finns tekniska föreskrifter till förhindrande av olika typer av föroreningar. Annex I behandlar förorening genom olja, annex II skadliga flytande kemikalier som transporteras i bulk, annex III skadliga ämnen som transporteras till sjöss i förpackad form eller i fraktcontainrar eller dylikt, annex IV förorening genom toalettavfall, annex V förorening genom fast avfall och annex VI luftföroreningar. För att ett annex skall träda i kraft krävs att det har tillträtts av ett antal stater som tillsammans svarar för 50 % av världstonnaget. Annexen I och II hade i mars 2001 tillträtts av 114 stater (94 % av världstonnaget), annex III av 96 stater (79 % av världstonnaget), annex IV av 80 stater (43 % av världstonnaget), annex V av 100 stater (86 % av världs-

tonnaget) samt annex VI av 3 stater (9 % av världstonnaget). Det innebär att samtliga annex utom annexen IV och VI trätt i kraft. Sverige har tillträtt samtliga annex.

Utsläpp av olja enligt MARPOL

MARPOL:s reglering bygger på principen att utsläpp av olja i princip skall vara förbjudet och att oljerester skall lämnas till mottagningsanordningar i hamn. Från förbudet om utsläpp har dock meddelats vissa undantag. Allmänt gäller att utsläpp, som inte sker i en nödsituation eller har samband med en olyckshändelse, bara får ske om utsläppet innehåller mycket låga halter olja.

Utsläppsbestämmelserna är olika utformade beroende på om ett vattenområde förklarats som specialområde eller inte. Av MARPOL:s regler följer också att utsläppsförbudet inte är tillämpligt om utsläppet sker för att tillgodose fartygets säkerhet eller rädda liv till sjöss eller om utsläppet orsakas av skada på fartyget eller dess utrustning, förutsatt att

1. alla rimliga försiktighetsåtgärder har vidtagits efter det att skada inträffat eller utsläppet upptäckts i syfte att hindra eller så långt möjligt begränsa utsläppet, och

2. ägaren eller befälhavaren inte har handlat i avsikt att orsaka skada, eller vårdslöst och med kännedom om att en skada troligen skulle bli följden.

Från och med den 1 augusti 1999 utgör Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon i Östersjön inklusive Öresund samt utefter hela västkusten specialområde och MARPOL:s strängare utsläppsregler är därmed tillämpliga.

Inom specialområden råder förbud mot utsläpp av all olja från last-tankutrymmen inklusive pumprum, utom för *ren eller segregerad barlast*. Med *ren barlast* förstås barlast i en tank som sedan den senast använts för transport av olja har rengjorts så att barlast från den, om barlasten släpps ut från ett stillaliggande fartyg i rent, lugnt vatten i klart väder under dagtid, inte ger upphov till synliga spår av olja på vattenytan eller på omgivande stränder och inte heller till oljeslam eller emulsion under vattenytan eller på omgivande stränder. Med *segregerad barlast* menas barlastvatten som tagits in i en tank, helt skild från lastolje- och bunkeroljesystemet och avsedd att stadigvarande nyttjas för förande av barlast eller last som inte utgörs av olja eller andra skadliga ämnen.

Däremot är det tillåtet att under vissa förutsättningar släppa ut länsvatten innehållande mycket låga halter olja från maskinrum. Oljehalten i dessa utsläpp får aldrig överstiga 15 ppm (parts per million, dvs. delar av en miljon). Vatten med så låg oljehalt, s.k. *rent länsvatten*, kan enligt utförda undersökningar inte observeras visuellt. Utsläpp av oljerester, s.k. *sludge*, är inte tillåtet.

När det gäller utsläpp av olja från maskinutrymmen får ett sådant, oberoende av vattenområdets karaktär och fartygets storlek, aldrig överstiga 15 ppm.

För att utsläpp inom föreskrivna gränser skall få ske måste fartyget vara utrustat med anordningar som garanterar att oljeflödet respektive oljehalten i utsläppen ligger under angivna gränser. MARPOL innehåller

i annex I, regel 16, detaljerade bestämmelser om vilken utrustning som krävs för olika typer av fartyg beroende på deras storlek.

Beträffande fartyg som endast är engagerade i resor inom specialområden finns möjlighet för respektive lands administration att, oberoende av fartygets storlek, medge undantag från kravet på utsläppsutrustning under förutsättning att vissa andra krav är uppfyllda.

5.2.4 EU:s reglering

Sjötransporter ingår i EU:s gemensamma transportpolitik och är därför föremål för gemenskapens normgivning. I juni 1993 antog europeiska unionens råd en resolution om ett gemensamt handlingsprogram för säkerhet till sjöss och förhindrande av förorening av den marina miljön (A Common Policy on Safe Seas). Av betydelse för frågan om vattenförorening är framförallt nedan angivna antagna respektive föreslagna rättsakter.

I direktivet 93/75/EEG av den 13 september 1993 om minimikrav för fartyg som anlöper eller avgår från gemenskapens hamnar med farligt eller förorenande gods ("Hazmat-direktivet") föreskrivs bl.a. om anmälningskyldighet för fartyg som anlöper hamn med farligt eller förorenande gods. I juni 1995 antogs direktivet 95/21/EG om tillämpning av internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt boende och arbetsförhållanden ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar och framförs i medlemsstaternas territorialvatten (hamnstatskontroll). Syftet med direktivet är att åstadkomma en avsevärd minskning av antalet undermåliga fartyg i de vatten som ligger under medlemsstaternas jurisdiktion. Detta skall åstadkommas dels genom ökad efterlevnad av internationell och tillämplig gemenskapslagstiftning inom de berörda områdena, dels genom upprättande av gemensamma kriterier för hamnstats fartygskontroll och harmoniserade rutiner för inspektion och kvarhållande av fartyg. Därvid skall de förpliktelser som medlemsstaternas sjöfartsmyndigheter åtagit sig enligt Parismemorandumet om hamnstatskontroll beaktas. Parismemorandumet, som har till syfte att övervaka bl.a. bestämmelserna i MARPOL, har undertecknats av 17 europeiska länder samt Kanada.

I november 2000 antogs direktivet 2000/59/EG om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester. Direktivet är i stora delar uppbyggt efter samma principer som Östersjöstrategin. Det omfattar alla fartyg som anlöper eller framförs i en medlemsstats hamn, med undantag för militära fartyg och andra fartyg som ägs och drivs av staten och som endast används i icke-kommersiell tjänst. I direktivet åläggs medlemsstaterna att tillgodose behovet av mottagningsanordningar i hamnarna samt utarbeta planer för mottagande och hantering av avfallet. Liksom Östersjöstrategin innefattar direktivet en skyldighet för fartygen att lämna allt fartygsgenererat avfall till en mottagningsanordning i land. Undantag får beviljas bl.a. om befälhavaren kan visa att fartyget har tillräcklig lagringskapacitet för att ackumulera avfallet under kommande resa. I direktivet fastställs vissa principer för de kostnadstäckningssystem som får tillämpas. Kostnadstäckningssystemet får inte utgöra ett incitament för fartyg att släppa ut avfallet i havet. Som huvud-

regel gäller att alla fartyg, oavsett om fartyget i fråga använder anordningarna, skall bidra till kostnaderna i betydande utsträckning. Visst utrymme lämnas dock för ett avgiftssystem där man också tar hänsyn till vilken typ av avfall och vilken mängd som faktiskt lämnas. Direktivet föreskriver vidare en skyldighet för befälhavaren att i förväg anmäla vilket avfall som skall avlämnas i hamn. Enligt direktivet åligger det medlemsstaterna att fastställa ett påföljdssystem för brott mot de nationella bestämmelser som antas i enlighet med direktivet.

Direktivet 2000/59/EG skall vara genomfört av medlemsstaterna senast den 28 december 2002. I och med genomförandet av Östersjöstrategin har emellertid Sverige i allt väsentligt redan genomfört vad som föreskrivs i direktivet. Övriga direktiv som redogjorts för ovan har Sverige genomfört genom ändringar i VlfL, fartygssäkerhetslagen (1988:49), därtill hörande förordningar och Sjöfartsverkets föreskrifter.

Europaparlamentet och rådet har i december 2000 antagit beslut nr 2850/2000/EG om upprättande av en gemenskapsram för samarbete om oavsiktlig eller avsiktlig förorening av havet. Samarbetsramen är avsedd att bl.a. stödja och komplettera medlemsstaternas arbete för att skydda den marina miljön m.m, bidra till att förbättra medlemsstaternas förmåga att ingripa när olyckor föranleder utsläpp samt underlätta ömsesidigt bistånd och samarbete mellan medlemsstaterna på området. Inom samarbetsramen skall det bl.a. upprättas ett informationssystem. En treårig löpande plan skall antas utifrån bl.a. syftena att förbättra tekniska lösningar och metoder vid ingripanden, att ge allmänheten bättre information och att tillhandahålla operativt stöd till medlemsstaterna. Beslutet har trätt i kraft då det offentliggjordes och gäller till och med utgången av år 2006.

I december 1999 förläste oljetankern Erika utanför Frankrikes kust med ett omfattande oljeutsläpp som följd. Med anledning härav har EG-kommissionen lämnat förslag till flera rättsakter, de s.k. Erikapaketen eller Erika I och Erika II. Förslagen syftar till att förbättra sjösäkerheten, göra sjöfarten effektivare och förebygga föroreningar från fartyg. Erika I innehåller förslag bl.a. om ändring i direktiv 95/21/EG, i syfte att införa en mer omfattande hamnstatskontroll. Förslaget omfattar vidare ett förslag om ändring i direktivet 94/57/EG om klassificeringssällskap för att skärpa kontrollen av dessa sällskap. Slutligen omfattar Erika I ett förslag till förordning om generellt förbud mot oljetankfartyg med enkelskrov för att påskynda övergången till oljetankfartyg med dubbelskrov. Erika II innehåller förslag till bl.a. ett nytt direktiv om inrättande av ett gemensamt övervaknings-, kontroll- och informationssystem för sjöfarten. Förslaget innehåller regler om bl.a. obligatorisk föranmälan för alla fartyg som anlöper en hamn inom gemenskapen, krav på att alla fartyg skall vara utrustade med automatiska identifieringssystem och utrustning för registrering av färddata ("svarta lådor"), skärpt kontroll av fartyg som utgör en potentiell risk för sjöfarten samt skyldighet för medlemsstater att vidta vissa åtgärder vid ogynnsamma väderförhållanden och vid tillbud och olyckor till sjöss. Erika II innehåller vidare förslag till en förordning om upprättande av en europeisk oljeskadefond och till en förordning om inrättande av en europeisk sjösäkerhetsbyrå. Arbetet med samtliga förslag i Erikapaketen pågår för närvarande inom unionen.

Östersjöstrategin är benämningen på den gemensamma strategi som länderna runt Östersjön har enats om för att skydda miljön i Östersjöområdet från skadlig påverkan från fartyg.

Strategin har arbetats fram inom ramen för Helsingforskonventionen, vars syfte är just att skydda Östersjöområdets marina miljö från föroreningar. Helsingforskonventionens verkställande organ är Helsingforskommissionen (HELCOM). HELCOM antog i mars 1996 Östersjöstrategin genom att en rekommendation fastställdes (HELCOM-rekommendationen 17/11). Därefter antogs 1998 ytterligare åtta rekommendationer, vilka närmare anger de åtgärder länderna förväntas vidta (HELCOM-rekommendationerna 19/7–14).

De åtgärder som skall vidtas är inriktade på att förebygga utsläpp, främst genom att fartygen på olika sätt skall förmås att lämna i land sitt avfall till mottagningsanordningar i hamn. För att kunna ta emot allt avfall behöver mottagningsanordningarna i hamnarna runt Östersjön byggas upp, utvecklas och harmoniseras, vilket också är en del av strategin. De huvudsakliga momenten i Östersjöstrategin är i korthet följande.

- Fartyg skall, innan de avseglar, vara skyldiga att lämna sitt avfall till en mottagningsanordning i hamn, s.k. obligatorisk avfallslämning (rek. 19/7).

- Det förbud mot utsläpp av toalettavfall som tidigare endast gällt för större fartyg, skall även gälla för mindre fartyg, inklusive fritidsbåtar om de är utrustade med toalett. För fartyg byggda före den 1 januari 2000 skall förbudet dock tillämpas först från den 1 januari 2005 (rek. 19/7).

- Hamnarna skall tillämpa det s.k. no-special-fee systemet vid mottagning av avfall från fartyg. Systemet innebär att någon särskild avgift inte får tas ut av fartygen för mottagning och hantering av avfall. Däremot kan kostnaderna för avfallshanteringen i de flesta fall ingå som en del av hamnavgiften. Denna får dock inte differentieras beroende på om avfall lämnas eller inte (rek. 19/8).

- Större fartyg skall vara skyldiga att i förväg anmäla till hamnen bl.a. vilket slags avfall de avser att lämna och vilka mängder, s.k. notifieringskyldighet (rek. 19/8 och 19/11).

- Avfallshanteringsplaner skall upprättas för hamnarna. Av dessa skall det framgå bl.a. vilka mängder avfall som hamnen beräknar hantera och en beskrivning av hur avfallet tas omhand (rek. 19/12).

Dessutom har HELCOM antagit bestämmelser om installation av utrustning för kvarhållande av toalettavfall och fast avfall ombord på fiske-, arbets- och fritidsfartyg samt riktlinjer för utrustning för hantering av olja från maskinutrymmen i fartyg med en bruttodräktighet under 400 (rek. 19/9 respektive 19/10). Riktlinjer för hanteringen av avfallet i land har också arbetats fram (rek. 19/13). Dessa är allmänt hållna och anger principer för t.ex. återvinning och minimering av avfall. Slutligen har det tagits fram kriterier för ett harmoniserat system av avgifter vid överträdelser av vissa regler till skydd för miljön (rek. 19/14).

Alla sorters fartyg omfattas av strategin, således förutom handelsfartyg även arbets-, fiske- och fritidsfartyg. Däremot omfattas inte alla typer av fartyg av samtliga moment som ingår i Östersjöstrategin.

När det gäller vissa delar av Östersjöstrategin, t.ex. no-special-fee systemet, finns i Sverige sedan lång tid tillbaka erforderliga bestämmelser. I andra delar har ändringar eller tillägg varit nödvändiga för att genomföra strategin. Erforderliga lagändringar, vilka innebär ändringar i VlfL, trädde i kraft den 1 januari 2001. Dessa består huvudsakligen av bemyndiganden till regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela föreskrifter i olika avseenden (se prop. 1999/2000:133). Ändringarna i VlfL har följts av ändringar i VlfF och renhållningsförordningen, vilka trädde i kraft den 1 april 2001. I VlfF föreskrivs således numera bl.a. att mottagningsanordningar skall finnas i alla hamnar. Den obligatoriska avfallslämningen har införts, liksom skyldigheten att upprätta en avfallshanteringsplan. Sjöfartsverket har bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om dessa skyldigheter och även föreskrifter i andra avseenden. Efter att Sjöfartsverket inom kort har gjort ändringar och tillägg i sina föreskrifter, kommer Östersjöstrategin att till fullo vara genomförd i det svenska regelverket.

5.2.6 Det skadeståndsrättsliga ansvaret enligt internationella konventioner

Frågor om ansvarighet och ersättning för föroreningskador som orsakas av oljeutsläpp från tankfartyg regleras av ett internationellt regelsystem som har utarbetats inom IMO. Regelsystemet utgörs av 1969 års ansvarighetskonvention, ändrad 1992, och 1971 års fondkonvention, ändrad 1992. Sverige är part till konventionerna i deras lydelse enligt 1992 års ändringar.

Ansvarighetskonventionen är tillämplig på föroreningskador som har orsakats av utsläpp av beständiga oljor, t.ex. råolja, eldningsolja, tjock dieselolja och smörjolja från vissa typer av fartyg, främst tankfartyg. Även utsläpp av beständig olja från olastade tankfartyg, t.ex. i form av rester från gammal last omfattas av konventionen.

Skadeståndsansvaret enligt ansvarighetskonventionen åvilar fartygsägaren och är strikt, dvs. oberoende av vållande. Fartygsägaren är fri från ansvar i vissa särskilda fall, bl.a. då skadan har orsakats till följd av krigshandling eller naturkatastrof. Fartygsägarens ansvar är begränsat till ett belopp som bestäms av fartygets tonnage, dock högst 59,7 miljoner särskilda dragningsrätter (ca 660 miljoner kronor). Fartygsägaren har inte rätt att begränsa ansvaret om han har orsakat föroreningskadan uppsåtligt eller av vårdslöshet och med insikt om att sådan skada sannolikt skulle uppstå.

Fartygsägarens ansvarighet skall vara täckt av en försäkring eller annan säkerhet när fartyget transporterar mer än 2 000 ton beständig olja som last. Den stat där fartyget är registrerat är skyldig att se till att försäkringsplikten fullgörs. Ombord på fartyget skall det finnas ett särskilt försäkringscertifikat som utvisar att försäkringsplikten har fullgjorts. Varje konventionsstat skall försöka förhindra att fartyg som för dess flagg och som är försäkringspliktigt går i trafik utan giltigt certifikat. Konventionsstaterna har också åtagit sig att inte ta emot utländska fartyg i sina hamnar om inte försäkring finns för ansvarigheten enligt konven-

tionen. Detta gäller även i fråga om fartyg från stater som inte har tillträtt konventionen.

Rätten till ersättning enligt konventionen preskriberas om inte talan har väckts inom tre år från den dag skadan uppkom eller senast sex år från skadehändelsen.

Genom fondkonventionen har den Internationella oljeskadefonden inrättats. Ersättning kan utgå för skador som har uppkommit i en fondstats område (dvs. i detta sammanhang statens territorium eller ekonomiska zon) när en skadelidande inte har kunnat få full ersättning enligt ansvarighetskonventionen på grund av att fartygsägaren är fri från ansvar, saknar tillräckliga medel för att uppfylla sina skyldigheter enligt ansvarighetskonventionen och försäkringen är otillräcklig för att ersätta ställda ersättningskrav, eller skadan överstiger det ansvarsbelopp som gäller för fartygsägaren enligt ansvarighetskonventionen. Fondens ansvar är begränsat och det sammanlagda belopp som kan betalas i ersättning för en och samma olycka enligt ansvarighets- och fondkonventionerna uppgår till 135 miljoner särskilda dragningsrätter (ca 1,5 miljarder kronor). Enligt beslut av IMO:s juridiska kommitté i oktober 2000 kommer detta belopp att höjas till ca 203 miljoner särskilda dragningsrätter (drygt 2 miljarder kronor) den 1 november 2003.

De medel som den internationella oljeskadefonden behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter tillförs den genom att avgifter läggs på den sjötransporterade olja som mottas i konventionsstaterna. Skyldiga att betala avgift är varje fysisk och juridisk person som tar emot mer än 150 000 ton råolja eller tjock eldningsolja.

För tillämpningen av ansvarighetskonventionen och fondkonventionen saknar såväl fartygets som dess ägares nationalitet betydelse.

Under år 1996 antogs vid en diplomatkonferens anordnad av IMO en konvention om ansvar och ersättning för skada i samband med sjötransport av farliga och skadliga ämnen, HNS-konventionen. I fråga om vilka ämnen som skall anses farliga och skadliga i konventionens mening (farligt gods) görs inte någon uppräknings i konventionen, utan den hänvisar till en rad andra konventioner och rättsliga instrument, t.ex. MARPOL och IMDG-koden. Bland ämnen som omfattas av konventionen märks bl.a. lättare eldningsoljor, flygfotogen och andra skadliga flytande ämnen.

Skadeståndsansvaret enligt konventionen bärs av ägaren av det fartyg ombord på vilket de ämnen som orsakat skadan har funnits. Ansvaret är strikt, men fartygsägaren har i likhet med vad som gäller enligt ansvarighetskonventionen rätt att begränsa sitt ansvar. Fartygsägaren är skyldig att ta och vidmakthålla ansvarsförsäkring som täcker ersättningsansvaret.

Räcker inte fartygsägarens ansvar till för att betala uppkomna skador finns möjlighet att erhålla kompletterande ersättning från en internationell fond (HNS-fonden). Fondens behov av ekonomiska medel tillgodoses genom att de som tar emot farligt gods i en konventionsstat betalar avgifter till fonden. HNS-konventionen har ännu inte trätt i kraft.

Slutligen bör också nämnas att vid en internationell konferens i mars 2001 antogs en konvention om ansvarighet och ersättning för skada genom förorening som har orsakats av bunkerolja. Konventionen har utarbetats inom IMO och dess uppbyggnad är i allt väsentligt i överensstämmelse med den ovan redovisade ansvarighetskonventionen. Vissa

skillnader föreligger dock, bl.a. i fråga om kretsen av ansvarssubjekt. Genom konventionen skapas ett ersättningssystem för föroreningskador som har orsakats av bunkeroljor, dvs. mineraloljor som innehåller kolväten och som används eller är avsedda för ett fartygs drift.

Skadeståndsansvaret åvilar fartygsägaren, varmed enligt konventionen avses den registrerade fartygsägaren, bareboat-befraktare, redare och den som i redares ställe har hand om fartygets drift. Ansvaret är strikt och den registrerade fartygsägaren är skyldig att ta och vidmakthålla försäkring eller annan ekonomisk säkerhet till täckande av ansvarigheten enligt konventionen.

Konventionen träder i kraft ett år efter det att arton stater, av vilka fem stater var för sig skall ha ett fartygstonnage om sammanlagt minst en miljon bruttoton, har blivit parter till konventionen.

5.3 Den svenska lagstiftningen

5.3.1 Allmänt om lagstiftningen

De viktigaste nationella lagarna och förordningarna på området är i kronologisk ordning följande.

- Lagen (1973:1199) om ersättning från den internationella oljeskadefonden,
- Lagen (1980:424) och förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg,
- Sjötrafikförordningen (1986:300),
- Räddningstjänstlagen (1986:1102),
- Fartygssäkerhetslagen (1988:49) och fartygssäkerhetsförordningen (1988:594),
- Sjölagen (1994:1009),
- Miljöbalken (1998:808) och renhållningsförordningen (1998:902).

Bestämmelserna i MARPOL har införlivats i svensk rätt främst genom lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, VlfL, med tillhörande förordning, VlfF. På grund av att området i stor omfattning styrs av internationella regler, som därtill ofta är tekniskt komplicerade och som ständigt utvecklas, finns i den svenska lagen bara vissa allmänna bestämmelser. Hänvisning sker i stor utsträckning till föreskrifter som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, främst Sjöfartsverket. Den materiella regleringen återfinns framför allt i Sjöfartsverkets kungörelse SJÖFS 1985:19.

I VlfL regleras under skilda kapitel förbud mot förorening från fartyg, mottagning av avfall från fartyg, fartygs konstruktion, dagböcker samt tillsyn, straff och andra åtgärder för att förebygga, begränsa och beivra föroreningar från fartyg. Lagen omfattar inte dumpning eller förbränning av avfall. Det regleras i stället i miljöbalken.

VlfL:s bestämmelser är tillämpliga på svenska fartyg överallt i världen och som huvudregel på utländska fartyg inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Svenska örlogsfartyg är undantagna från tillämpningen av vissa bestämmelser (se 11 kap. 1 § VlfL jfr 9 kap. 2 § VlfF).

I det följande redogörs för den svenska regleringen av utsläpp av olja och andra förorenande ämnen, vilken som tidigare nämnts bygger på

MARPOL:s bestämmelser. Huvudvikten har lagts på regleringen av olja medan regelverket rörande andra skadliga ämnen endast redovisas översiktligt. Prop. 2000/01:139

5.3.2 Utsläpp av olja

Regleringen av vilka utsläpp som är förbjudna finns i såväl VlfL:s andra kapitel som i VlfF:s andra kapitel. Kompletterande regler har meddelats i SJÖFS 1985:19, 2 kap. 3–9 §§ och SJÖFS 1992:12.

I 2 kap. 2 § VlfL anges att inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden får olja inte släppas ut från fartyg. Det stadgas vidare i fråga om andra vattenområden att regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddelar föreskrifter om förbud mot utsläpp av olja.

Föreskrifter om vad som skall förstås med olja i lagens mening finns i SJÖFS 1989:27, 2 kap. 1 §. Här definieras olja som ”petroleum i varje form, däri inbegripet råolja, brännolja, oljeslam, oljeavfall och raffinerade produkter med undantag för petrokemiska produkter som avses i 3 kap.” (= skadliga flytande ämnen).

Från det förbud mot oljeutsläpp som stadgas i lagen får emellertid regeringen och Sjöfartsverket med stöd av 11 kap. 2 § VlfL föreskriva om eller i enskilda fall medge undantag. Så har också skett på sådant sätt att den svenska regleringen överensstämmer med vad som gäller internationellt enligt MARPOL.

Av VlfF framgår till att börja med enligt 2 kap. 1 § att lagens förbud mot oljeutsläpp inte gäller utsläpp från bl.a. fartyg som inte är oljetankfartyg och har en bruttodräktighet under 400. Vidare anges att utsläppsförbudet inte är tillämpligt i fråga om utsläpp av olja från fartyg som befinner sig i den del av Sveriges ekonomiska zon som inte ingår i Östersjöområdet. I dessa fall meddelas i stället föreskrifter om förbud mot utsläpp av Sjöfartsverket. Dessa föreskrifter innebär i huvudsak att s.k. rent länsvatten under vissa angivna omständigheter får släppas ut. Med rent länsvatten förstås sådant oljehaltigt vatten från ett fartygs maskinutrymme som renats så att oljeinnehållet utan utspädning inte överstiger 15 ppm.

I VlfF finns därutöver en bestämmelse som innebär att rent barlastvatten får släppas ut. Om det finns särskilda skäl får dock Sjöfartsverket meddela föreskrifter om förbud mot utsläpp av rent barlastvatten eller rent länsvatten inom Sveriges sjöterritorium (se i avsnitt 5.2.3 vad som avses med rent barlastvatten).

Utsläppsbestämmelserna är inte tillämpliga på fritidsfartyg. Beträffande sådana fartyg anges i Sjöfartsverkets föreskrifter att utsläpp av olja eller oljehaltig blandning bör undvikas om det är praktiskt möjligt, särskilt vid badstränder, i hamnområden och på andra platser med stillastående vatten.

Sammanfattningsvis kan sägas att bestämmelserna i 2 kap. VlfL, 2 kap. VlfF och Sjöfartsverkets föreskrifter innebär att utsläpp av olja från fartyg, utom från fritidsfartyg, i princip är förbjudna i Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon, förutsatt att oljehalten utan utspädning överstiger 15 ppm.

Bestämmelser om fartygs konstruktion och utrustning meddelas av Sjöfartsverket. Regler i detta avseende med sikte på skydd mot oljeföroreningar återfinns i huvudsak i SJÖFS 1985:19, 2 kap. 17–39 §§. Av dessa föreskrifter framgår bl.a. vilka fartyg som skall vara utrustade med godkänt övervaknings- och kontrollsystem för oljeutsläpp inklusive typgodkänd oljehaltmätare, segregerade barlasttankar, uppsamlingstankar osv. Även dessa bestämmelser ansluter till MARPOL.

5.3.3 Utsläpp av andra skadliga ämnen

Inledning

Sjöfartsverket har bemyndigande att meddela föreskrifter om utsläpp från fartyg av andra skadliga ämnen än olja (2 kap. 3 § VlfL jfr 2 kap. 3 § VlfF). Det kan gälla skadliga flytande ämnen i bulk, toalettavfall, fast avfall, skadliga ämnen i förpackad form och luftföroreningar.

Skadliga flytande ämnen i bulk

Föreskrifter angående utsläpp av skadliga flytande ämnen och om kemikalietankfartygs konstruktion och utrustning m.m. återfinns i SJÖFS 1985:19, kap. 3 med ändring i SJÖFS 1987:4. Reglerna bygger på en riskgradering i fyra olika kategorier betecknade A–D, med A som den farligaste kategorin. Gemensamt för alla typer av kemikalier är att utsläpp aldrig får ske då fartyget befinner sig mindre än 12 nautiska mil från närmaste land.

Toalettavfall

De svenska bestämmelserna om utsläpp av toalettavfall är tillämpliga på svenska fartyg samt utländska fartyg som hör hemma i land som tillämpar Helsingforskonventionen och som har en bruttodräktighet av minst 200 eller är godkänt att föra mer än 10 personer (SJÖFS 1985:19, kap. 5).

Utsläpp av toalettavfall är förbjudet utom då utsläppet sker

a) mer än 12 nautiska mil från närmaste land om avfallet är obehandlat, dock under förutsättning att utsläppet inte sker momentant utan med måttlig hastighet när fartyget är under gång med en fart av minst fyra knop,

b) mer än 4 nautiska mil från närmaste land, om avfallet är finfördelat och desinficerat,

c) var som helst, om fartyget har ett godkänt reningsverk för toalettavfall i drift och utsläppet inte missfärgar vattnet eller ger upphov till synliga partiklar i detta,

d) i farvatten under annan stats jurisdiktion, om den staten tillåter utsläppet.

En utvidgning av förbudet mot utsläpp av toalettavfall har beslutats genom ett tillägg till Helsingforskonventionens annex IV. Tillägget, som trädde i kraft den 1 juli 2000, innebär att utsläppsbestämmelserna rörande toalettavfall kommer att gälla även fartyg med en bruttodräktighet under

200 eller som inte får föra fler än 10 personer. Även fritidsfartyg kommer således att omfattas av de nuvarande bestämmelserna. En förutsättning för den nya regelns tillämplighet är dock att dessa mindre fartyg är utrustade med toalett. För fartyg byggda före den 1 juli 2000 gäller bestämmelserna först från den 1 juli 2005. Detta tillägg är en följd av Östersjöstrategin. Sjöfartsverket kommer på lämpligt sätt att anpassa den svenska regleringen till de nya konventionsbestämmelserna (se prop. 1999/2000:133, s. 23).

Fast avfall

Bestämmelser om fast avfall finns i SJÖFS 1985:19, 6 kap. samt SJÖFS 1991:1. Med fast avfall förstås sådant mat-, hushålls- och driftavfall, utom färsk fisk eller delar av sådan fisk, som uppstår under ett fartygs normala användning och som man kontinuerligt och periodiskt måste göra sig av med. Av störst betydelse när det gäller regleringen av förorening genom fast avfall är att alla utsläpp av plastmaterial är förbjudna. Även utsläpp av alla andra typer av fast avfall, bortsett från matrester, är förbjudna inom specialområde. För matrester gäller att utsläpp skall ske så långt från land som möjligt och alltid minst 12 nautiska mil från närmaste land. Förbudet mot utsläpp av fast avfall gäller dock inte utsläpp av matrester från fritidsfartyg. Beträffande sådant avfall anges att utsläpp bör undvikas vid badstränder, i hamnområden och på andra platser med stillastående vatten.

Skadliga ämnen i förpackad form m.m.

Föreskrifter om transport av skadliga ämnen i förpackad form m.m. återfinns främst i SJÖFS 1985:19, kap. 4 samt i särskilda föreskrifter. Vid sjötransporter av detta slag gäller också de allmänna reglerna i lagen (1982:821) och förordningen (1982:923) om transport av farligt gods.

Luftföroreningar

VfL är tillämplig även på luftföroreningar. Några särskilda bestämmelser som reglerar dessa föroreningar har emellertid inte införts. Problemet med luftföroreningar har dock uppmärksamats på så sätt att de fartyg som använder lågsavvlig olja får en lägre farledsavgift än andra fartyg. De fartyg som installerar katalytisk avgasrening kan ansöka om att få en del av farledsavgiften återbetald.

5.3.4 Mottagning av avfall från fartyg i hamnar

En av de viktigare beståndsdelarna i Östersjöstrategin är att adekvata mottagningsanordningar skall finnas i hamnarna. Detta är en förutsättning för att fartygen skall kunna fullgöra sin skyldighet att lämna i land sitt avfall innan de lämnar en hamn. Även denna s.k. obligatoriska avfallslämning, är en mycket viktig del i Östersjöstrategin.

Grundläggande regler om mottagning av förorenat barlast- och tankspolvatten och annat avfall från fartyg finns i 3 kap. VlfL, i VlfF och i föreskrifter meddelade av Sjöfartsverket. Den svenska regleringen innebär att anordningar för mottagning av oljehaltigt barlast- och tankspolvatten skall finnas på platser där olja lastas eller där oljetankfartyg repareras samt på vissa andra platser enligt vad regeringen föreskriver. Den som driver verksamheten svarar för att behövliga mottagnings- och behandlingsanordningar finns. Beträffande barlastvatten och tankspolvätska som innehåller kemikalier gäller motsvarande bestämmelser under vissa i VlfF angivna förutsättningar på platser där kemikalier lossas eller lastas eller där kemikalietankfartyg repareras. Om Sjöfartsverket skulle anse att anordningar behövs även på andra platser får Sjöfartsverket föreskriva om detta. Anordningar för mottagning av annat avfall som innehåller skadliga ämnen skall enligt bestämmelser som nyligen trätt i kraft finnas i alla hamnar och ansvarig för anordningarna är huvudsakligen den som tar upp hamnavgift eller liknande avgift. Nytt är också att reglerna om mottagning från fartyg av annat avfall än förorenat barlast- och tankspolvatten återfinns i föroreningslagstiftningen och inte i avfallslagstiftningen. Med föroreningslagstiftningen avses VlfL, VlfF och Sjöfartsverkets föreskrifter. Med avfallslagstiftningen avses miljöbalken, renhållningsförordningen (1998:902) och förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

I Sverige gäller den s.k. no-special-fee principen, som innebär ingen särskild avgift får tas ut för mottagning och behandling av avfall från fartyg. Beträffande oljerester från maskinutrymmen samt toalettavfall och fast avfall finns dock inget som hindrar att kostnaderna för verksamheten täcks genom hamnavgifter eller motsvarande generella avgifter. Från förbudet att ta ut särskild avgift har det meddelats vissa undantag.

Principen om att någon särskild avgift inte skall tas ut för mottagning av avfall ingår som ett element i Östersjöstrategin och kommer således att införas i hela Östersjöområdet. Även det EG-direktiv om mottagningsanläggningar för fartygsgenererat avfall som antagits i november år 2000, dir. 2000/59/EG, innehåller inslag av no-special-fee principen.

5.4 Tillsyn

5.4.1 Tillsyn över fartyg

Tillsyn över fartyg i syfte att förebygga och begränsa föroreningar regleras i 6 kap. lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfL). Tillsynen utövas av Sjöfartsverket. Inom Sjöfartsverket ansvarar Sjöfartsinspektionen för tillsynen. Tillsyn får även utövas av Kustbevakningen i den utsträckning som Sjöfartsverket beslutar i samråd med Kustbevakningen. Något sådant beslut har emellertid ännu inte fattats. Enligt 6 kap. 1 § VlfL skall svenska fartyg, som omfattas av Sjöfartsverkets föreskrifter om konstruktion, utrustning och drift, besiktigas innan de sätts i trafik och därefter genomgå regelbundna besiktningar.

Fartyg skall, enligt 6 kap. 2 § första stycket VlfL, undergå inspektion när tillsynsmyndigheten anser att det behövs. Vid en inspektion skall

kontroll ske av att fartyget och dess utrustning är i det skick och att driftförhållandena är sådana som behövs för att förebygga förorening. Om inspektionen avser ett utländskt fartyg, för vilket har utfärdats certifikat eller motsvarande handlingar, skall enligt 6 kap. 3 § VlfL inspektionen begränsas till en granskning av dessa handlingar, såvida det inte finns grundad anledning att anta att fartyget eller dess utrustning eller driftförhållandena i väsentliga avseenden avviker från uppgifterna i certifikaten eller handlingarna.

Lagen föreskriver inga begränsningar i möjligheten att företa inspektioner av svenska fartyg och inte heller av utländska fartyg som befinner sig i hamn eller på inre vatten. Inspektion av ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav får enligt 6 kap. 2 § VlfL andra stycket vidtas endast om det föreligger klara skäl att anta att ett förbjudet utsläpp har skett från fartyget i territorialhavet. Möjligheterna till inspektion av ett utländskt fartyg från vilket ett utsläpp har skett i Sveriges ekonomiska zon, och som befinner sig i den ekonomiska zonen eller territorialhavet då frågan om inspektion uppkommer, regleras i 6 kap. 2 a § VlfL. Inspektion i dessa fall får endast ske i två särskilt angivna situationer. I det först reglerade fallet förutsätts att det är uppenbart att det har skett ett utsläpp från fartyget och att detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon. I det andra fallet skall det föreligga grundad anledning till misstanke om ett förbjudet utsläpp i den ekonomiska zonen. Därutöver krävs att utsläppet har medfört eller kan medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, att fartygets befälhavare har vägrat att lämna begärda uppgifter eller har lämnat uppgifter som uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden samt att inspektionen är påkallad av omständigheterna i övrigt. Särskild reglering saknas för den situationen att ett utsläpp skett på inre vatten, i territorialhavet eller den ekonomiska zonen men fartyget har hunnit ut i den ekonomiska zonen respektive på det fria havet då frågan om ingripande uppkommer. Möjlighet till ingripande föreligger i dessa fall endast med stöd av rätten till omedelbart förföljande (hot pursuit) enligt havsrättskonventionen. Förföljande måste påbörjas då fartyg befinner sig i kuststatens inre vatten eller territorialhav och får endast fortsätta utanför territorialhavet om förföljandet inte har avbrutits. (Regeringen redogör närmare under avsnitt 6.2.2. under vilka förutsättningar omedelbart förföljande kan tillgripas.) De begränsningar som gäller för inspektion av utländska fartyg följer av havsrättskonventionen (se närmare om den havsrättsliga regleringen i avsnitt 6.2 och 6.5.4).

Förbud och förelägganden kan enligt 7 kap. 4 § VlfL meddelas om ett fartyg företer väsentliga brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift eller om vissa föreskrifter om förbud mot trafik i farvatten inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon har överträtts. Med stöd av 7 kap. 5 § VlfL kan vidare förbud eller förelägganden, som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening, meddelas om olja eller något annat skadligt ämne släpps ut från fartyg i strid mot gällande bestämmelser eller det skäligen kan befaras att så kommer att ske och det finns grundad anledning att anta att svenskt territorium, svenskt luftrum

eller svenska intressen i övrigt kan skadas härigenom i avsevärd mån. Ett sådant beslut får avse bl.a. förbud mot fartygets avgång och vidare resa, förbud att använda viss utrustning samt föreläggande i fråga om fartygets framförande och drift. Med stöd av 7 kap. 5 § VlfL får det därutöver bl.a. meddelas förbud mot att påbörja eller fortsätta lastning, lossning, läktring eller bunkring. Ingripande mot ett utländskt fartyg kan i dessa fall även ske på det fria havet. Detta grundar sig på den rätt som följer av den s.k. ingreppskonventionen (se närmare angående ingreppskonventionen i avsnitt 6.2.3). Av 7 kap. 11 § VlfL framgår slutligen att polismyndighet eller den myndighet som har befogenhet att meddela beslut enligt 7 kap. 5 § VlfL får ta oljeprover ombord på ett fartyg för att undersöka varifrån förorenande olja har kommit.

5.4.2 Tillsyn över avfallsmottagning i hamnar

Tillsyn över avfallsmottagning i hamnar utövas av länsstyrelser och kommunala nämnder. I 15 kap. miljöbalken regleras frågor om hantering av avfall. Av bilaga 2 till renhållningsförordningen (1998:902) framgår att oljeavfall utgör en sådan avfallskategori som träffas av regleringen i 15 kap. miljöbalken. I 15 kap. 11 § miljöbalken föreskrivs att det i varje kommun skall finnas en renhållningsordning som skall innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen samt en avfallsplan. Frågor om tillsyn regleras i 26 kap. miljöbalken. Av 26 kap. 3 § framgår att tillsynen utövas av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer. Av andra stycket i samma paragraf framgår vidare att varje kommun, genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer, utövar tillsyn över bl.a. avfallshanteringen enligt 15 kap. I förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken finns ytterligare bestämmelser om tillsyn. Enligt 4 § tredje stycket nyss nämnda förordning utövar statliga myndigheter och kommunala nämnder, utöver den tillsynsskyldighet som föreskrivs redan i miljöbalken, den operativa tillsynen rörande miljöbalkens tillämpning. Av bilagan till förordningen framgår att länsstyrelsen i samverkan med Tullverket och Kustbevakningen har operativt tillsynsansvar över sjöfarten och luftfarten beträffande sådan dumpning och förbränning av avfall som regleras i 15 kap. 31–33 §§ miljöbalken. Vidare framgår att länsstyrelsen har operativt tillsynsansvar över frågor om farligt avfall och om gränsöverskridande transporter av avfall; dvs. frågor om skydd av den yttre miljön.

Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken och föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av balken skall efterlevas. Beslut om föreläggande och förbud får enligt 26 kap. 14 § förenas med vite. Åtlyds inte ett föreläggande eller förbud kan det verkställas genom kronofogdemyndighetens försorg. Av 7 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken framgår att tillsynsmyndigheten bl.a. skall göra en utredning över tillsynsbehovet och föra register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn samt för varje år upprätta en plan över tillsynsarbetet.

5.5 Brottsutredning

5.5.1 Förundersökning

Vid förundersökning i brottmål om oljeutsläpp och andra skadliga utsläpp till sjöss gäller de allmänna bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken. Förundersökning skall enligt huvudregeln inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Om det är uppenbart att brottet inte går att utreda behöver förundersökning dock inte inledas. Förundersökning behöver inte heller genomföras om det ändå inte finns tillräckliga skäl för åtal eller om det av kostnadsskäl inte är rimligt att driva förundersökning och brottet dessutom inte kan antas föranleda annan påföljd än böter.

Beslut om att inleda förundersökning fattas av polismyndighet eller av åklagare. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet skall ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet eller – också i annat fall – om det är påkallat av särskilda skäl.

Redan innan förundersökning hunnit inledas får en enskild polisman hålla förhör eller vidta andra åtgärder som är av betydelse för utredningen. De utredningsåtgärder som främst kan komma i fråga är brottsplatsundersökning samt förhör med parter och vittnen. Förhör vid primärutredning sker ofta direkt på brottsplatsen. På tillsägelse av polisman är emellertid den som befinner sig på den plats där brottet förövats också skyldig att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret.

Förundersökning företas i två skeden. Under det första skedet görs det spanings- och efterforskningsarbete varigenom det skall utredas om ett brott blivit begånget och vem som skäligen kan misstänkas. Det andra skedet av utredningen tar vid när någon blivit skäligen misstänkt för brottet. Då skall enligt huvudregeln åklagaren överta förundersökningen. Vidare skall vid denna tidpunkt den misstänkte underrättas om misstanken samt om sin rätt att biträdas av försvarare.

5.5.2 Straffprocessuella tvångsmedel

Bestämmelser om *häktning*, *anhållande* och *gripande* finns i 24 kap. rättegångsbalken. Häktning, och därmed även anhållande och gripande, får ske vid brott där det är förskrivet fängelse i ett år eller däröver. Förutsättningar finns därför att under vissa förhållanden besluta om häktning vid otillåtna utsläpp och andra brott mot lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, VlfL (se närmare om straffsanktioner i 5.6.2, 5.6.3 och 5.6.4). Om det kan antas att den misstänkte i det enskilda fallet kommer att dömas endast till böter får häktning emellertid inte ske.

Oberoende av brottets beskaffenhet, dvs. både när det är föreskrivet lägre straff än fängelse ett år för brottet och när det kan antas att den misstänkte i det enskilda fallet bara kommer att dömas till böter, får dock häktning ske under vissa förhållanden. Detta undantag gäller dels om den misstänktes identitet är okänd och den misstänkte vägrar att uppge namn och hemvist, eller lämnade uppgifter om detta kan antas vara osanna, och

dels om den misstänkte saknar hemvist i riket och det finns risk för att han genom att bege sig härifrån undandrar sig lagföring eller straff. Det kan exempelvis komma i fråga att häkta en utländsk besättningsman under dessa förhållanden. Den misstänkte kan emellertid undgå häktning i de fall där böter endast kan komma i fråga som påföljd genom att ställa säkerhet för det bötesbelopp som kan antas komma att utdömas.

Med *reseförbud* förstås att den misstänkte förbjuds att utan tillstånd lämna anvisad vistelseort. *Anmälningsskyldighet* innebär att den misstänkte åläggs att på vissa tider anmäla sig hos anvisad polismyndighet. Bestämmelser om detta finns i 25 kap. rättegångsbalken. Ett reseförbud kan komma i fråga då det finns risk för att den misstänkte avviker eller undandrar sig lagföring eller straff men det i övrigt inte finns skäl att häkta honom.

Om någon är skäligen misstänkt för ett brott och det skäligen kan befaras att han genom att avvika, undanskaffa egendom eller på annat sätt kommer att undandra sig att betala bl.a. böter, kan rätten förordna om *kvarstad* på så mycket av hans egendom som kan antas bli täckt vid utmätning. Bestämmelserna om kvarstad finns i 26 kap. rättegångsbalken. I mål om olagliga utsläpp finns det således förutsättningar att besluta om kvarstad på fartyget under förutsättning att det är ägaren till fartyget som är misstänkt för brottet och det kan befaras att han kommer att undandra sig att betala eventuella böter. Om den misstänkte har ställt säkerhet för skulden skall åtgärden omedelbart hävas.

Föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott får enligt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken tas i *beslag*. Beslag kan komma i fråga vid utredning av samtliga brott enligt VifL.

Bestämmelser om *husrannsakan* finns i 28 kap. rättegångsbalken. Husrannsakan får företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe. En undersökning av t.ex. maskinrum, pumprum och stängda lastutrymmen på ett fartyg förutsätter ett beslut om husrannsakan. Husrannsakan kan endast ske om det föreligger misstanke om brott på vilket fängelse kan följa. Enligt lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg, kan strängare straff än böter under vissa förhållanden inte dömas ut för brott mot bl.a. utsläppsförbudet i VifL som begåtts på utländska fartyg (se om denna begränsning i avsnitt 5.6.4). I dessa fall kan heller inte husrannsakan företas.

Under vissa i 28 kap. rättegångsbalken uppställda förutsättningar kan en person *kroppsvisiteras* eller *kroppsbesiktigas*. En av dessa förutsättningar är att fängelse kan följa på brottet. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor m.m. som någon har med sig. Kroppsbesiktning avser undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov.

5.5.3 Brottsutredande myndigheter

Åklagarväsendet är uppbyggt med i princip tre nivåer, en central med behörighet i hela landet (Riksåklagaren), en regional med behörighet i flera län (åklagarmyndigheterna) och en lokal (åklagarkamrarna).

Regeringen redogör i avsnitt 6.5.9 för miljöbrottsenheten hos Riksåklagaren och organisationen med miljöåklagare inom åklagarmyndigheterna.

*Sjöpolis*en utgör en specialfunktion inom vissa polismyndigheter. Sjöpolisens speciella uppgifter består i att fungera som närpolis i skärgården och att utföra sjöövervakning i syfte att höja sjösäkerheten. Vid samtliga sjöpolisposter finns en eller flera båtar för sjöpolisövervakning. Utredningar av sjörelaterade brott, inklusive brott mot VlfL, bedrivs vid några av sjöpolisenheterna, bl.a. i Stockholm och Karlskrona. Sjöpolisverksamheten är på de flesta orter säsongsbetonad och verksamheten till sjöss är företrädesvis inriktad på de kustnära områdena.

Kustbevakningen är en civil myndighet som har till uppgift att, i enlighet med särskilda föreskrifter, utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet till sjöss. Kustbevakningen har vissa polisiära befogenheter, vilka regleras i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP). LKP syftar till att göra det möjligt för Kustbevakningen att göra vissa snabba ingripanden i de fall då polis inte är tillgänglig. En utförligare beskrivning av Kustbevakningens polisiära befogenheter lämnas i avsnitt 6.5.2.

5.6 Sanktioner vid oljeutsläpp m.m.

5.6.1 Inledning

Det finns en rad sanktioner som syftar till att förhindra oljeutsläpp och andra föroreningar från fartyg. I 10 kap. lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfL) och i miljöbalken finns bestämmelser om straff vid förorening från fartyg. Vidare kan enligt bestämmelserna i 8 kap. VlfL en särskild vattenföroreningsavgift tas ut vid förorening genom utsläpp av olja. Sådan avgift kan tas ut oberoende av om straff kan dömas ut i det enskilda fallet eller inte. Värdet av de ekonomiska fördelar som uppkommer för en näringsidkare till följd av brott kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 4 § brottsbalken. Dessutom kan näringsidkaren under de omständigheter som anges i 36 kap. 7 § brottsbalken åläggas företagsbot. Slutligen kan samtliga typer av föroreningar från fartyg föranleda skadeståndsansvar.

Nedan redogörs kortfattat för de nämnda sanktionerna. En utförligare redogörelse för dessa har lämnats av utredningen (se SOU 1998:158 s. 175–197).

5.6.2 Det straffrättsliga ansvaret vid olagliga utsläpp

Bestämmelser om ansvar för brott mot VlfL finns i 10 kap. VlfL. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen döms till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken skall dock brottsbalkens bestämmelser tillämpas (de straffbestämmelser som i första hand avses finns numera i miljöbalken, se nedan). Även den som uppsåt-

ligen eller av oaktsamhet underlåter att så långt som möjligt begränsa ett utsläpp som skett till följd av en olyckshändelse döms till böter eller fängelse i högst två år (10 kap. 1 §). Den angivna straffskalan är emellertid inte tillämplig fullt ut när det gäller utländska fartyg. Anledningen till detta är att det av artikel 230 i havsrättskonventionen följer att endast böter får ådömas för utsläppsbrott som har begåtts av utländska fartyg utanför inre vatten. Begränsningen gäller dock inte om det rör sig om uppsåtliga och allvarliga gärningar i territorialhavet, utan i dessa fall kan även fängelse utdömas. Artikel 230 i havsrättskonventionen har i svensk lagstiftning införts i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg.

Utöver de generellt tillämpliga bestämmelserna finns det särskilda bestämmelser som föreskriver ett utökat ansvar för bl.a. befälhavare, redare och ägare. Enligt 10 kap. 2 § skall befälhavaren dömas till böter eller fängelse i högst två år om han har brustit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte skall ske i strid mot VtL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Om befälhavaren har överlåtit ansvaret för tillsynen över hanteringen av skadliga ämnen ombord till visst befäl eller om visst befäl har sådant ansvar till följd av tjänstens beskaffenhet, gäller dock ansvaret enligt samma lagrum i stället för det befälet.

Om utsläpp av olja eller annat skadligt ämne har skett i strid med gällande förbud eller om ett utsläpp som skett till följd av en olyckshändelse inte har begränsats så långt det är möjligt, döms fartygets redare eller ägare, enligt 10 kap. 6 §, som om han själv hade begått gärningen. Straffansvar förutsätter då att ägaren eller redaren har underlåtit att göra vad som skäligen kunnat fordras av honom för att förhindra det inträffade.

Ett olagligt utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen kan även föranleda straff för miljöbrott eller vållande till miljöstörning enligt miljöbalken. Enligt 29 kap. 1 § miljöbalken döms bl.a. den som uppsåtligen förorenar vatten på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor, eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse, för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år. Straffansvar föreligger dock inte om behörig myndighet har tillåtit förfarandet eller förfarandet är allmänt vedertaget. Om brottet är grovt döms i stället gärningsmannen till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen vållat eller har kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om den annars varit av särskilt farlig art. Om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig, döms inte till ansvar enligt paragrafen.

Den som av oaktsamhet utför en sådan gärning som nu har sagts döms enligt 29 kap. 2 § miljöbalken för vållande till miljöstörning till böter eller fängelse i högst två år.

Innan miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 fanns bestämmelserna om straff för miljöbrott och vållande till miljöstörning i 13 kap. 8 a § respektive 13 kap. 9 § andra stycket brottsbalken. Vid omfattande utsläpp kan ansvar enligt någon annan straffbestämmelse i 13 kap. brottsbalken fortfarande aktualiseras.

Vid utsläpp av olja eller annat skadligt ämne som har medfört eller kunnat medföra sådana hälsorisker för människor, eller sådana skador på

djur eller växter som inte är ringa betydelse, kan således ansvar utdömas enligt såväl bestämmelserna i VlfL som enligt bestämmelserna om miljöbrott eller vållande till miljöstörning. I syfte att lösa denna konkurrenssituation har i 10 kap. 1 § VlfL föreskrivits att ansvar enligt det lagrummet inte skall ådömas om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken. Sedan bestämmelserna om straff för miljöbrott och vållande till miljöstörning flyttats till miljöbalken anvisar således lagen ingen lösning på konkurrensproblemet. Att märka är dock att det enligt straffbestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning krävs att en viss effekt eller risk för effekt kan påvisas, vilket inte krävs för brott enligt VlfL.

Det kan även tilläggas att enligt 29 kap. 11 § andra stycket miljöbalken skall domstolen inte döma till ansvar enligt det aktuella kapitlet i miljöbalken om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i bl.a. brottsbalken.

5.6.3 Det straffrättsliga ansvaret vid andra överträdelser av VlfL

Förutom olagliga utsläpp straffbeläggs även en rad andra gärningar i 10 kap. VlfL. Några exempel på sådana gärningar anges nedan.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud mot trafik i visst farvatten eller mot föreskrifter om läktring av olja eller mot t.ex. nyttjandeförbud som meddelats för fartyget döms till böter eller fängelse i högst ett år (10 kap. 3 §). Vidare döms befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet använder ett fartyg som saknar föreskrivet certifikat eller för vilket föreskrivits förbud mot sjöfart till böter eller fängelse i högst sex månader (10 kap. 4 § 2). I de nu nämnda fallen kan även redaren eller ägaren dömas till ansvar om han har underlåtit att göra vad som skäligen kunnat fordras av honom för att förhindra det inträffade (10 kap. 6 §).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att rapportera utsläpp av skadliga ämnen eller händelser som innebär risk för förorening, eller som bryter mot en föreskrift om förande av oljedagbok kan dömas till böter eller fängelse i sex månader (10 kap. 4 § 3). Samma straffskala stadgas för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift om hur en anordning för mottagning eller behandling av förorenat barlast- eller tankspolvatten skall vara utformad och drivas (10 kap. 4 § 1).

Utöver de ovan nämnda brotten, vilka samtliga kan föranleda fängelsepåföljd, bestraffas ett antal brott mot bestämmelser i lagen eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen med böter (10 kap. 5 §).

5.6.4 Särskilda bestämmelser när ett brott har begåtts på ett utländskt fartyg

När det gäller utdömande av straff för brott begångna på ett utländskt fartyg finns särskilda begränsningar i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på

utländska fartyg (begränsningslagen). Begränsningslagen tillkom som en följd av att Sverige ratificerade havsrättskonventionen. Lagen innebär att strängare straff än böter inte får dömas ut för ett brott mot bestämmelserna i svensk lag om förebyggande, begränsning eller kontroll av förorening av den marina miljön, om brottet begås på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat när fartyget befinner sig utanför svenskt inre vatten. Bestämmelsen gäller dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser förorening i territorialhavet.

Av 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken följer att svensk domsrätt inte föreligger om ett brott begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat och det enligt svensk lag inte kan följa svårare straff än böter på gärningen. Den ekonomiska zonen anses vara ett område som inte tillhör någon stat. Det innebär således att det inte föreligger svensk domsrätt för brott begångna på utländska fartyg i den ekonomiska zonen, eftersom begränsningslagen stadgar att endast böter får utdömas i dessa fall. Svensk domsrätt kan vara utesluten även på grund av andra omständigheter. Se närmare om detta i avsnitt 6.4.

5.6.5 Vattenföroreningsavgift

År 1984 infördes en ny administrativ sanktion vid olovliga oljeutsläpp, den s.k. vattenföroreningsavgiften. Avgiftens syfte är huvudsakligen att verka preventivt (prop. 1982/83:87 s. 13).

Bestämmelser om vattenföroreningsavgiften finns i 8 kap. VifL. Enligt 8 kap. 1 § skall avgiften tas ut om ett förbud mot utsläpp av olja har överträtts och utsläppet inte är obetydligt. Avgift skall vidare enligt samma lagrum tas ut om olja, i strid mot ett utsläppsförbud, till följd av olyckshändelse släpps ut från fartyget och utsläppet inte har begränsats så långt det är möjligt. Vid bedömningen av om ett utsläpp är att anse som obetydligt skall främst beaktas om den utsläppta kvantiteten olja är obetydlig, men även oljans farlighetsgrad bör vägas in (prop. 1982/83:87 s. 36, 52, 73 och 166).

Enligt 8 kap. 2 § VifL skall vattenföroreningsavgiften påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets redare. Om någon annan utövade det avgörande inflytandet över fartygets drift i redarens ställe skall avgiften i stället påföras denne. Finns det inte någon som skall påföras avgiften enligt vad som nu har sagts, eller kan det inte fastställas vem denne är utan att ärendet blir väsentligen fördröjt, skall avgiften i stället påföras den som vid överträdelsen var fartygets ägare.

Vattenföroreningsavgiften tas ut enligt principen om strikt ansvar. Det behöver således inte visas att någon har handlat uppsåtligt eller av oaktsamhet för att avgift skall tas ut. Om utsläppet har orsakats av en olyckshändelse och utsläppet har begränsats så långt det är möjligt skall dock vattenföroreningsavgift inte tas ut.

Vattenföroreningsavgiftens storlek bestäms enligt en fastställd tabell med hänsyn till utsläppets omfattning och fartygets storlek. Det lägsta avgiftsbeloppet är ett basbelopp. Något högsta belopp finns inte (8 kap. 3 §). Om det avgiftsbelopp som bestäms med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt får det sättas ned eller helt efterges (8 kap. 4 §). För att denna möjlighet skall komma i fråga skall emellertid för-

hållandena i princip ha varit sådana att något annat handlingsalternativ inte funnits för redaren eller befälhavaren. Jämkning eller eftergift kan även övervägas när utsläpp skett i samband med en olyckshändelse och omständigheterna i hög grad är förmildrande. Om ett svenskt fartyg har släppt ut olja i främmande stat och tillräckligt stränga påföljder har dömts ut där, bör inte någon vattenföroreningsavgift tas ut (prop. 1982/83:87 s. 40).

Kustbevakningen handlägger ärenden och fattar beslut om vattenföroreningsavgift. För att säkra bevisning i ett ärende om vattenföroreningsavgift eller för att säkerställa betalning av avgiften kan Kustbevakningen bl.a. meddela nödvändiga förbud och förelägganden beträffande ett fartyg (8 kap. 6 och 7 §§). Beträffande utsläpp i den ekonomiska zonen från utländska fartyg som befinner sig i territorialhavet eller den ekonomiska zonen finns vissa inskränkningar i rätten att meddela förbud och förelägganden i syfte att säkra bevisning. För att sådana beslut skall få meddelas krävs i dessa fall dels att det är klarlagt att ett utsläpp har skett från ifrågavarande fartyg och dels att utsläppet har medfört eller kan medföra betydande skador för Sveriges del (8 kap. 6 § andra stycket). Begränsningen i denna del ansluter till havsrättskonventionen.

Under senare år har Kustbevakningen beslutat om ca 20 vattenföroreningsavgifter per år. År 1999 uppgick avgifternas sammanlagda belopp till ca 1,4 miljoner kronor och år 2000 till 625 000 kronor. Efter att Kustbevakningen har beslutat om vattenföroreningsavgifterna är det för närvarande till Tullverket inbetalning sker. I de allra flesta fall, eller till ca 95 %, kommer betalning in i enlighet med vad som har beslutats.

5.6.6 Företagsbot

För brott som har begåtts i utövandet av näringsverksamhet kan en näringsidkare åläggas att betala företagsbot. Näringsidkaren kan åläggas företagsbot oberoende om denne är en fysisk eller juridisk person. Bestämmelser om företagsbot, som har konstruerats som en särskild rättsverkan av brott, finns i 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken. Enligt 36 kap. 8 § döms företagsbot ut som en bestämd summa pengar – lägst tio tusen kronor och högst tre miljoner kronor. Det finns vidare bestämmelser om jämkning och eftergift av boten (36 kap. 10 § BrB).

I en kartläggning som gjordes av Företagsbotsutredningen 1997 konstaterades att talan om företagsbot inte hade väckts i något fall avseende utsläpp från fartyg. Däremot visade kartläggningen att talan om företagsbot väckts för andra typer av miljöbrottslighet (bet. Straffansvar för juridiska personer, SOU 1997:127, del A, s. 222 f.). Vid kontakter som förevarit mellan Näringsdepartementet och miljöbrottsenheten vid Riksåklagarens kansli i samband med beredningen av Oljeutsläppsutredningens betänkande har det framkommit att någon talan om företagsbot för olaga utsläpp från fartyg, såvitt kunnat utrönas, inte heller har väckts under senare år.

5.6.7 Förverkande av ekonomiska fördelar till följd av brott

Prop. 2000/01:139

Förverkande utgör en särskild rättsverkan, som oftast förutsätter att ett brott har ägt rum. Allmänna bestämmelser om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Bestämmelser om förverkande vid miljöbrott och vållande till miljöstörning finns även i 29 kap. 12 § miljöbalken.

Enligt brottsbalken finns möjligheter till förverkande av ekonomiska fördelar som uppkommit för en näringsidkare till följd av ett brott som är begånget i näringsverksamhet (36 kap. 4 § brottsbalken). Bestämmelsen kan tillämpas även vid specialstraffrättsliga brott och kan riktas mot såväl fysiska som juridiska personer. Om ett fullt förverkande skulle framstå som oskäligt kan förverkande helt eller delvis underlåtas. När en sådan oskälighetsbedömning görs skall det beaktas bl.a. om det kan antas att annan betalningsskyldighet som svarar mot de uppkomna ekonomiska fördelarna kommer att åläggas näringsidkaren.

5.6.8 Skadestånd

Skadeståndet skiljer sig från hittills behandlade reaktioner och ingripanden med anledning av utsläpp från fartyg genom sin huvudsakligen reparativa funktion, dvs. dess syfte är att ersätta den skadelidande för skada och förlust som uppkommit med anledning av utsläppet. En ytterligare skillnad är att en rätt till skadestånd inte förutsätter att något brott har begåtts.

Sverige är, som redan har angetts i avsnitt 5.2.6, part till 1992 års ansvarighetskonvention och fondkonvention. Ansvarighetskonventionens bestämmelser har införlivats med svensk rätt genom 10 kap. sjölagen (SFS 1995:1081, prop. 1994/95:169).

Sjölagen har dock ett vidare tillämpningsområde än ansvarighetskonventionen. Bestämmelserna om strikt ansvar och ansvarsbegränsning har nämligen gjorts tillämpliga även i fråga om fartyg som inte omfattas av ansvarighetskonventionens definition av detta begrepp, t.ex. torrlastfartyg (10 kap. 19 §). Vidare har i sjölagen införts en längre gående kanalisering av ansvaret till fartygsägaren än vad som är fallet enligt ansvarighetskonventionen (10 kap. 4 §).

Fondkonventionen har införlivats med svensk rätt genom lagen (1973:1199) om ersättning från den internationella oljeskadefonden. Skyldigheten att lämna den internationella oljeskadefonden de uppgifter den behöver för beräkning av avgifter regleras i lagen (1975:1083) om uppgiftsskyldighet rörande mottagande av olja.

För en närmare redogörelse för den svenska lagstiftningen hänvisas till prop. 1973:140 Ansvarighet för oljeskada till sjöss, och prop. 1994/95:169 Ändrade regler om ersättningsansvaret för oljeskador till sjöss.

5.6.9 Nyttjandeförbud och andra administrativa åtgärder

Förutom de sanktioner som hittills har redovisats torde även sådana administrativa åtgärder som kan vidtas beträffande ett fartyg verka avhållande mot brott till sjöss. Som exempel på sådana administrativa

åtgärder kan nämnas möjligheten till inspektion och i förekommande fall nyttjandeförbud enligt 7 kap. VlfL. Administrativa åtgärder av nu nämnt slag beslutas vanligtvis av Sjöfartsverket inom ramen för tillsynsverksamheten.

6 Regeringens förslag

6.1 Bör VlfL:s bestämmelser – helt eller delvis – arbetas in i miljöbalken?

Regeringens bedömning: Bestämmelser om åtgärder mot förorening från fartyg bör även i fortsättningen finnas i särskild lagstiftning och således inte arbetas in i miljöbalken.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som uttalat sig, däribland *Svea hovrätt* och *Naturvårdsverket*, anser att den nuvarande ordningen bör behållas. Ingen remissinstans anser att lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfL) i sin helhet bör arbetas in i miljöbalken. *Åklagarmyndigheten i Göteborg* skulle visserligen ha föredragit om bestämmelserna i VlfL kunnat sammanföras med miljöbalken, men anser samtidigt att de praktiska svårigheterna framstår som hindrande. De *Juridiska fakultetsnämnderna vid såväl Stockholms som Uppsala universitet* ifrågasätter särregleringen och det föreslås att – efter ytterligare utredning – de grundläggande materiella reglerna som skall gälla för fartyg inom svensk jurisdiktion förs över till miljöbalken medan ”tilläggsbestämmelser” om åtgärder mot vattenförorening från fartyg behålls i en särskild lag.

Skälen för regeringens bedömning: Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. I Miljöbalksutredningens huvudbetänkande ”Miljöbalken, en skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling” (SOU 1996:103), diskuterades i ett särskilt kapitel vilka lagar som borde samordnas genom att arbetas in i balken, och vilken lagstiftning som av olika skäl även fortsättningsvis borde regleras särskilt (del I, kap. 4). Bland de lagar som sammanfördes i miljöbalken kan nämnas naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), renhållningslagen (1979:596), vattenlagen (1983:291) och lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten. Även straffbestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning, som tidigare fanns i brottsbalken, infogades i miljöbalkens kapitel om straffbestämmelser och förverkande (29 kap.). Då det gällde VlfL anförde utredningen att lagen – i likhet med lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (vilken inte heller arbetats in i miljöbalken) – reglerade verksamhet där stränga säkerhetskrav måste upprätthållas för att minimera risken för miljöstörningar och där lagens regler var så speciellt utformade att de endast i ringa grad kunde samordnas med

regler i de övriga lagar som borde ingå i balken. Det angavs också att reglerna – om de arbetades in i balken – riskerade att bli otympligare att hantera och svårare att överblicka än vad som var fallet med befintlig lagstiftning, och att några samordningsvinster därför inte stod att vinna med att arbeta in dem i balken (SOU 1996:103 s. 217).

Vid remissbehandlingen av Miljöbalksutredningens betänkande uppmärksammades av några remissinstanser att VlfL:s straffbestämmelser inte hade arbetats in i balken. Riksåklagaren föreslog att VlfL skulle arbetas in i miljöbalken och Kustbevakningen ansåg att bl.a. VlfL:s bestämmelser om förbud mot utsläpp av olja skulle tas in i balken.

Regeringen ansåg då att resultatet av Oljeutsläppsutredningens arbete borde avvaktas innan några ändringar i dessa avseenden gjordes i miljöbalkens regler (prop. 1997/98:45, Del 1 s. 521). Oljeutsläppsutredningen har nu kommit fram till att det skulle bli mycket komplicerat att arbeta in VlfL:s regelverk i miljöbalken, främst för att merparten av balkens bestämmelser lämpar sig mindre väl för att tillämpas på sjörättsliga förhållanden och det därför ändå torde krävas specialreglering i balken. En ändring skulle således inte leda till några samordningsvinster eller till att lagstiftningen blev lättare att överblicka och tillämpa (se SOU 1998:158 s. 374). Riksåklagaren har i sitt remissyttrande inte vidhållit sitt tidigare förslag om att arbeta in VlfL i miljöbalken. Kustbevakningen har inte framfört några synpunkter på förhållandet mellan VlfL och miljöbalken i samband med den nu aktuella remissomgången.

Utredningen har framfört skäl som enligt regeringen starkt talar för att VlfL alltjämt bör vara kvar som en särreglering. Regeringen delar således utredningens uppfattning att VlfL:s bestämmelser inte bör arbetas in i miljöbalken.

6.2 Inspektion av utländska fartyg m.m.

6.2.1 Inledning

Möjligheterna att göra inspektioner av och ingripanden mot utländska fartyg utanför svenskt inre vatten är beroende av det havsrättsliga regelverket. Den svenska lagstiftningen är i huvudsak anpassad till havsrätten. Vissa justeringar och tillägg, vilka i huvudsak ökar möjligheterna till inspektion och ingrepp, är emellertid önskvärda. Utöver dessa frågor behandlas nedan möjligheten för Kustbevakningen att kontrollera oljedagböcker.

Regeringens förslag: Regleringen av inspektion av utländska fartyg i Sveriges territorialhav och ekonomiska zon ändras i förtydligande syfte samt för att nå bättre överensstämmelse med Förenta nationernas havsrättskonvention och med bestämmelserna i 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg inklusive dess tilläggsprotokoll (MARPOL).

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Justitieombudsmannen, Svea hovrätt* och *Kalmar tingsrätt* har yttrat sig beträffande sig den lagtekniska utformningen av inspektionsrätten av utländska fartyg. *Justitieombudsmannen* och *Kalmar tingsrätt* har därvid riktat viss kritik mot förslaget språkliga utformning.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Det föreligger inte någon havsrättslig begränsning i möjligheten att besluta om inspektion av utländska fartyg som frivilligt befinner sig i hamn eller inre vatten. Någon misstanke om brott behöver således inte föreligga, utan inspektionen kan där ske i förebyggande syfte. Möjligheten till sådan inspektion saknas emellertid enligt havsrättskonventionen beträffande utländska fartyg under genomfart i territorialhavet eller den ekonomiska zonen. Utredningen har vid sin översyn av lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (Vlfl) pekat på att den svenska regleringen inte i alla delar står i överensstämmelse med konventionen. I vissa delar erbjuder havsrättskonventionen större möjligheter till inspektion än den nuvarande svenska regleringen. Inte minst av detta skäl finns det enligt regeringens mening anledning att anpassa den svenska regleringen till havsrättskonventionen i de delar som utredningen har föreslagit. Terminologin i Vlfl bygger till viss del på havsrättskonventionens begrepp. Konventionens termer har emellertid inte översatts konsekvent i den svenska lagstiftningen, vilket enligt regeringens mening bör åtgärdas.

I 6 kap. 2 § Vlfl föreskrivs att fartyg skall undergå inspektion när tillsynsmyndigheten anser att det behövs. I andra stycket samma paragraf anges att inspektion av utländska fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav får vidtas endast om det föreligger klara skäl att anta att ett förbudet utsläpp har skett från fartyget i territorialhavet.

Möjligheterna att, med anledning av ett utsläpp i den ekonomiska zonen, inspektera ett utländskt fartyg som befinner sig i territorialhavet eller den ekonomiska zonen är enligt 6 kap. 2 a § Vlfl ännu mer begränsade. I första stycket föreskrivs att inspektion endast får vidtas om det är uppenbart att det har skett ett utsläpp från fartyget och att detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon. Inspektion får dessutom, enligt andra stycket i samma paragraf, ske om det finns grundad anledning till miss-

tanke om ett förbjudet utsläpp från fartyget i den ekonomiska zonen och utsläppet har medfört eller kan medföra sådana betydande skador som avses i första stycket. För en inspektion förutsätts då att fartygets befälhavare har vägrat att lämna begärda uppgifter eller har lämnat uppgifter som uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden och inspektionen är påkallad av omständigheterna i övrigt.

I 6 kap. 3 § VlfL anges begränsningar i fråga om vad själva inspektionen får avse. Där anges att en inspektion av ett utländskt fartyg med giltiga certifikat och motsvarande handlingar skall begränsas till dessa handlingar, såvida det inte finns grundad anledning att anta att fartyget eller dess utrustning eller driftförhållandena i väsentliga avseenden avviker från uppgifterna i certifikaten och handlingarna.

Anpassning av regleringen av inspektionsrätten till havsrättskonventionen

a) Inspektion av utländska fartyg i territorialhavet med anledning av utsläpp i Sveriges sjöterritorium

Möjligheten enligt havsrättskonventionen att företa en fysisk inspektion av utländska fartyg under genomfart av territorialhavet regleras i artikel 220 punkt 2. När det föreligger klara skäl att anta ("clear grounds for believing") att ett fartyg under genomfart av en stats territorialhav ("navigating in the territorial sea of a State") har överträtt statens författningar beträffande otillåtna utsläpp från fartyget, får staten göra en fysisk inspektion av fartyget med anledning av överträdelsen. Innebörden av genomfart definieras i art. 18 i konventionen. Med genomfart avses i huvudsak att passera havet utan att inlöpa till inre vatten eller att inlöpa till eller gå till havs från inre vatten. Genomfarten skall vara oavbruten och skyndsam, med rätt att under vissa förhållanden stoppa och ankra.

Artikel 220 punkt 2 motsvaras i Sverige av 6 kap. 2 § andra stycket VlfL. I den svenska lagstiftningen anges att begränsningen i befogenheten att inspektera ett utländskt fartyg gäller om fartyget "befinner sig" i territorialhavet. Är inte fartyget under genomfart av territorialhavet, på det sätt som definieras i havsrättskonventionen, föreligger det emellertid enligt artikel 220 punkt 2 inte någon begränsning i möjligheten att företa inspektion. Detta har betydelse framförallt i situationer då fartyget råkat ut för en olycka och en inspektion av fartyget är nödvändig för att bedöma om förbud eller förelägganden skall meddelas med stöd av 7 kap. 5 § VlfL (se i avsnitt 5.4.1 vad ett sådant förbud kan innefatta). 6 kap. 2 § andra stycket VlfL bör därför enligt regeringens mening ändras på så sätt att begränsningen i möjligheten att inspektera utländska fartyg bara gäller då fartyget är "under genomfart". Då fartyget under andra förhållanden befinner sig i Sveriges territorialhav kan inspektion ske med stöd av 6 kap. 2 § första stycket VlfL, dvs. då tillsynsmyndigheten anser att det behövs. I den nuvarande regleringen gäller bestämmelsen då utsläppet har skett i territorialhavet. För att nå överensstämmelse med havsrättskonventionen bör det ersättas med Sveriges sjöterritorium.

Enligt den föreslagna lydelsen av 6 kap. 2 § VlfL regleras således inspektionsmöjligheten dels då utsläppet har skett i inre vatten och

fartyget har seglat ut i territorialhavet och dels då utsläppet har skett i territorialhavet och fartyget är under genomfart av territorialhavet.

Regeringen återkommer nedan beträffande den terminologiska frågan hur begreppet "clear grounds for believing" bör översättas i lagstiftningen.

b) Inspektion av utländska fartyg i territorialhavet eller den ekonomiska zonen med anledning av utsläpp i den ekonomiska zonen

Möjligheten till inspektion av utländska fartyg i territorialhavet och den ekonomiska zonen, med anledning av utsläpp i den ekonomiska zonen, regleras i artikel 220 punkterna 3, 5 och 6 i havsrättskonventionen. I punkt 3 föreskrivs att kuststaten, när det föreligger klara skäl att anta att ett fartyg som navigerar i en stats ekonomiska zon eller territorialhav har överträtt tillämpliga författningar beträffande otillåtna utsläpp i den ekonomiska zonen, får begära att fartyget lämnar viss information. Begäran kan avse information om fartygets identitet och registreringshamn, senaste och nästa anlöpningshamn och annan relevant information som krävs för att fastställa om en överträdelse har ägt rum. När det föreligger klara skäl att anta att en sådan överträdelse som avses i punkt 3 har ägt rum, får kuststaten enligt punkt 5 under vissa förhållanden företa en fysisk inspektion av fartyget. Misstanken om överträdelse skall avse ett utsläpp som medfört eller hotar att medföra betydande förorening av den marina miljön. Kuststaten får då företa en inspektion, om fartyget vägrat att lämna sådan information som föreskrivs i punkt 3 eller informationen avviker från uppenbara fakta samt omständigheterna i fallet berättigar till en inspektion.

Punkt 6 i artikel 220 reglerar kuststatens möjlighet att inleda ett rättsligt förfarande med anledning av ett otillåtet utsläpp. Därigenom föreligger också en rättighet att företa inspektion. Det förutsätts där att det föreligger klara objektiva bevis ("clear objective evidence") för att det har förekommit ett utsläpp som medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada på kusten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen eller på tillgångarna i dess territorialhav eller ekonomiska zon.

Regleringen i artikel 220 punkterna 3, 5 och 6 motsvaras i i VifL av 6 kap. 2 a § VifL. Paragrafens första stycke reglerar den möjlighet som artikel 220 punkt 6 ger till inspektion. Enligt regeringens mening bör stycket skrivas om något för att tydliggöra att det skall vara fråga om ett förbjudet utsläpp som har skett.

I 6 kap. 2 a § andra stycket VifL föreskrivs att inspektion kan ske under andra förutsättningar, varigenom den möjlighet till inspektion som anges i artikel 220 punkterna 3 och 5 regleras. I 6 kap. 2 a § andra stycket 1 anges att det skall finnas grundad anledning till misstanke om ett förbjudet utsläpp och att utsläppet har medfört eller kan medföra sådana betydande skador som avses i första stycket, dvs. betydande skador på stränder i Sverige och därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon. Enligt havsrättskonventionen synes det emellertid inte vara en förutsättning för inspektion, att hotet om skada direkt har riktat sig mot kuststaten. I stället anges i artikel 220 punkt 5 att fråga skall vara om ett omfattande utsläpp som medfört eller hotat medföra betydande förorening av den marina

miljön ("causing or threatening significant pollution of the marine environment"). Detta skall jämföras med punkt 6 i samma artikel, där det föreskrivs att det skall vara fråga om skada eller hot om skada för kuststaten. Möjligheten till inspektion bör inte vara mer begränsad än vad som föreskrivs i havsrättskonventionen. Det bör därför enligt regeringens mening föreskrivas i 6 kap. 2 a § andra stycket 1 VlfL att misstanken skall avse ett utsläpp som medfört eller kan medföra betydande förorening av den marina miljön.

För att fullständigt täcka in de platser där skador kan ha betydelse för rätten att inspektera enligt 6 kap. 2 a § första stycket bör i det stycket orden "i Sveriges territorialhav" bytas ut mot "inom Sveriges sjöterritorium". För att uppnå bättre överensstämmelse med svenskt språkbruk bör även "stränder i Sverige" bytas ut mot "den svenska kusten", vilket även ligger närmare havsrättskonventionens ordval ("the coastline").

Enligt artikel 220 punkt 5 förutsätts det vidare för inspektion att fartyget har vägrat att lämna kuststaten sådan information som avses i samma artikel punkt 3. Enligt regeringens mening bör frågan om vilken information som skall utkrävas ansluta till ordalydelsen i havsrättskonventionen. 6 kap. 2 a § andra stycket 2 VlfL bör ändras i enlighet därmed.

Regeringen återkommer nedan till den terminologiska frågan hur begreppet "clear objective evidence" bör översättas i lagstiftningen.

c) Inspektion efter omedelbart förföljande

Inspektionsmöjligheterna beträffande utsläpp som har skett i den ekonomiska zonen är, såsom påpekats ovan, mer begränsade än när det gäller utsläpp i territorialhavet. Om fartyget gör ett utsläpp i Sveriges sjöterritorium och förföljs ut i den ekonomiska zonen tillåter havsrättskonventionen en inspektion, enligt de villkor som gäller för fartyg under genomfart i territorialhavet, om fartyget har varit föremål för s.k. omedelbart förföljande ("hot pursuit"). Frågan regleras i artikel 111 i havsrättskonventionen. Omedelbart förföljande av ett fartyg får tillgripas då kuststatens behöriga myndigheter har goda skäl att tro att fartyget har brutit mot statens lagar och andra författningar. Förföljande måste påbörjas då fartyget befinner sig i kuststatens inre vatten eller territorialhav och får endast fortsätta utanför territorialhavet om förföljandet inte har avbrutits. Rätten till omedelbart förföljande upphör då det förföljda fartyget kommer in på sitt eget lands eller tredje lands territorialhav. Omedelbart förföljande kan sålunda ske på det fria havet, och även genom ett annat lands ekonomiska zon. Rätten till omedelbart förföljande gäller i tillämpliga delar vid överträdelser även i den ekonomiska zonen.

Innan ett förföljande påbörjas måste synlig eller hörbar stoppsignal ha givits från ett avstånd varifrån den kan ses eller höras av det utländska fartyget. Förföljande får endast utövas av örlogsfartyg eller militära luftfartyg eller av andra fartyg eller luftfartyg som är försedda med tydliga kännetecken som visar att de är i statens tjänst. Förföljandet måste ske utan avbrott, dock kan förföljande som påbörjats av en enhet övertas av en annan. Om förföljande utförs av luftfartyg gäller att luftfartyget måste beordra fartyget att stanna samt därefter själv aktivt förfölja fartyget tills

dess att ett fartyg som tillhör kuststaten eller ett annat luftfartyg har anlänt för att överta förföljandet.

Innan förföljandet har avslutats får fartyget uppbringas och, i förekommande fall, eskorteras tillbaka till kuststaten. Vilka åtgärder kuststaten i sammanhanget får vidta torde följa samma principer som om ingripandet företagits där överträdelsen har begåtts.

Rätten till omedelbart förföljande gäller således folkrättsligt, genom havsrättskonventionens bestämmelser. Enligt regeringens mening finns det goda skäl att särskilt reglera befogenheten för kuststaten att inspektera efter ett omedelbart förföljande. På Lagrådets inrådan föreslås att även rätten till omedelbart förföljande med anledning av utsläpp i den ekonomiska zonen samt rätten till omedelbart förföljande utanför den ekonomiska zonen regleras i lag.

Det bör således föreskrivas att inspektion, utöver då sådan får ske i Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon med stöd av 6 kap. 2 § och 2 a §, får ske utanför Sveriges sjöterritorium om fartyget har blivit föremål för omedelbart förföljande. Detta gäller då förutsättningarna enligt 6 kap. 2 eller 2 a §, förutom att fartyget inte längre befinner sig i sjöterritoriet respektive den ekonomiska zonen, är uppfyllda. Rätten till omedelbart förföljande upphör, såsom det föreskrivs i artikel 111 punkt 3 i havsrättskonventionen, då fartyget kommer in på sitt eget lands eller tredje lands territorialhav. Regeringen föreslår att en bestämmelse med detta innehåll införs i en ny paragraf, 6 kap. 2 b §. Enligt den föreslagna lydelsen av 6 kap. 2 § VlfL regleras således inspektionsmöjligheten dels då utsläppet har skett i inre vatten och fartyget har seglat ut i territorialhavet och dels då utsläppet har skett i territorialhavet och fartyget är under genomfart av territorialhavet. Genom 6 kap. 2 a § regleras inspektionsmöjligheten då utsläppet har skett i den ekonomiska zonen och fartyget befinner sig i den ekonomiska zonen eller i territorialhavet.

Genom den nya föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 2 b § regleras inspektionsrätten då utsläppet har skett i sjöterritoriet eller den ekonomiska zonen och fartyget har blivit föremål för omedelbart förföljande utanför Sveriges sjöterritorium.

d) Möjligheterna till utvidgad inspektion av utländska fartyg.

MARPOL föreskriver att vissa fartyg skall vara utrustade med certifikat och andra handlingar. Inspektionen av utländska fartyg skall då enligt huvudregeln i havsrätten begränsas till en undersökning av dessa handlingar. I artikel 226 i havsrättskonventionen föreskrivs att varje fysisk inspektion av ett utländskt fartyg skall begränsas till en undersökning av sådana certifikat, loggböcker och andra dokument som fartyget enligt allmänt erkända internationella regler och normer skall medföra. Vidare fysisk inspektion av fartyget får endast äga rum efter en sådan undersökning. En vidare undersökning förutsätter antingen att det föreligger klara skäl att anta att fartygets eller dess utrustnings skick väsentligt avviker från uppgifterna i dessa dokument, att innehållet i sådana dokument inte är tillräckligt för att bekräfta eller verifiera en misstänkt överträdelse eller att fartyget inte medför giltiga certifikat och loggböcker. Motsvarande bestämmelser finns i artiklarna 5 och 6 i MARPOL.

Denna begränsning i befogenheten att vidta fysisk inspektion av utländska fartyg regleras i 6 kap. 3 § VlfL. I bestämmelsen i VlfL föreskrivs att inspektion av utländska fartyg som är utrustade med giltiga handlingar skall begränsas till granskning av dessa handlingar, såvida det inte finns grundad anledning att anta att fartyget, dess utrustning eller driftförhållanden avviker från uppgifterna i handlingarna. Enligt regeringens mening bör även möjligheten att inspektera fartyget med anledning av att handlingarna inte är tillräckliga för att bekräfta en misstanke om en överträdelse lagregleras i 6 kap. 3 § VlfL.

e) En konsekvent översättning av de begrepp som förekommer i de havsrättsliga konventionerna

Havsrättskonventionen och MARPOL föreskriver att inspektioner och andra förfaranden, såsom kvarhållande och inledande av rättsligt förfarande gentemot utländska fartyg får företas då det föreligger olika grader av misstanke.

Möjligheten till t.ex. inspektion av fartyg som är under genomfart i territorialhavet föreligger enligt artikel 220 punkt 2 i havsrättskonventionen då det föreligger viss särskild misstanke, "clear grounds for believing", att en överträdelse har skett i territorialhavet. Samma misstankegrad föreskrivs i artikel 220 punkt 5 beträffande möjligheten att inspektera fartyg beträffande misstänkta utsläpp i den ekonomiska zonen samt i artikel 226 och i artikel 5 (2) MARPOL beträffande utvidgad inspektion av utländska fartyg. I den svenska lagstiftningen har denna grad av misstanke översatts ömsom till "klara skäl att anta", ömsom till "grundad anledning till misstanke" och ömsom till "grundad anledning att anta". Utredningen har förordat att termen "klara skäl att anta" används. Det är också den officiella översättningen enligt Europeiska gemenskapernas officiella tidning (L 132, 27 maj 1999).

Justitieombudsmannen har i sitt remissvar förordat att begreppet "grundad anledning att anta" används, då det är ett allmänt använt och inarbetat begrepp. Även 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss (International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS) anger "clear grounds for believing" som erforderlig misstankegrad vid inspektion av fartyg av säkerhetsskäl. I fartygssäkerhetslagen (1988:49) har SOLAS införlivats i denna del. Uttrycket "grundad anledning att anta" används i den lagstiftningen. Med hänsyn härtill, och med beaktande av de synpunkter som Justitieombudsmannen har framfört, anser regeringen att det inarbetade begreppet "grundad anledning att anta" bör användas konsekvent då lagstiftningen ansluter till havsrättens begrepp "clear grounds for believing".

Möjligheten att vidta rättsliga åtgärder mot ett fartyg på grund av utsläpp i den ekonomiska zonen gäller då det enligt artikel 220 punkt 6 föreligger "clear objective evidence" att fartyget gjort sig skyldig till en överträdelse. Begreppet har i den officiella översättningen översatts till "klara objektiva bevis." Misstankegraden har i 6 kap. 2 a § VlfL översatts till "uppenbart" och i 8 kap. 6 § andra stycket VlfL, beträffande vattenföroreningsavgift, till "klarlagt". Enligt regeringens mening är "klarlagt" den lämpligaste översättningen. Begreppet "klarlagt" bör där-

för användas konsekvent då lagstiftningen ansluter till havsrättens begrepp "clear objective evidence".

Det skall understrykas att avsikten med dessa ändringar endast är att få en enhetlig översättning och att någon ändring i sak inte är avsedd.

6.2.3 Ingrepp mot utländska fartyg

Regeringens förslag: Möjligheterna att vidta åtgärder vid utsläpp som har orsakats av olyckor och att hålla kvar utländska fartyg anpassas fullt ut till den internationella konventionen om ingripande på det fria havet vid olyckor som är ägnade att leda till förorening genom olja och till Förenta nationernas havsrättskonvention.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig över förslagen.

Skälen för regeringens förslag

Ingreppskonventionens omfattning

Den s.k. ingreppskonventionen från 1969 (internationell konvention om ingripande på det fria havet vid olyckor som är ägnade att leda till förorening genom olja) definierar kuststaters befogenheter att ingripa mot utländska fartyg på det fria havet för att förebygga förorening genom olja eller andra förorenande ämnen på grund av fartygsolycka eller för att begränsa skadeverkningarna av sådan förorening. Genom tilläggsprotokoll 1973 utvidgades konventionen till att gälla även andra förorenande ämnen än olja. Ingreppskonventionens tillämpningsområde anses även innefatta en stats ekonomiska zon.

I ingreppskonventionen slås det fast att en stat har rätt att på det fria havet vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga, minska eller avvärja sådan allvarlig och överhängande fara, som förorening av havsvattnet eller hot om sådan förorening innebär för deras kuster eller därtill knutna intressen. Denna ingreppsrätt gäller om föroreningen eller hotet därom är en följd av en sjöolycka eller åtgöranden i samband med sådan olycka och om det är rimligt att anta att mycket allvarlig skada uppkommer därav. Ingrepp enligt konventionen måste föregås av samråd med andra berörda stater. Endast i ytterst trängande fall behövs det inte något samrådsförfarande. Vid ingripanden är kuststaten skyldig att begränsa sina åtgärder så att dessa står i proportion till eventuella skador som kan uppstå genom föroreningen. Denna rätt för kuststaten att ingripa mot utländska fartyg utanför territorialhavet är ett undantag från den frihet till sjöfart som annars råder.

Principerna för ingripande med stöd av ingreppskonventionen kommer till uttryck i 7 kap. 5 § VlfL. Redan i den gällande bestämmelsen föreskrivs att det för rätten att ingripa skall finnas grundad anledning att anta att svenskt territorium, svenskt luftrum eller svenska intressen i övrigt kan skadas i avsevärd mån. Enligt denna bestämmelse får Sjöfartsverket (eller Kustbevakningen i brådskande fall) vid utsläpp, eller då det före-

ligger risk för utsläpp av olja eller annat skadligt ämne, meddela sådana förbud och förelägganden beträffande fartyget som är nödvändiga för att förhindra att svenskt territorium, svenskt luftrum eller svenska intressen i övrigt skadas. Enligt 7 kap. 4 § VlfF skall, vid ingripanden som omfattas av ingreppskonventionen, konventionens bestämmelser om bl.a. samrådsförfarande iakttas.

I 7 kap. 5 § VlfL föreskrivs att rätten att ingripa föreligger då olja eller något annat skadligt ämne släpps ut från ett fartyg i strid mot gällande bestämmelser. Utsläppsförbudet enligt VlfL gäller emellertid inte enligt 2 kap. 4 § VlfL utsläpp som sker som följd av en olyckshändelse, om utsläppet har begränsats så långt det är möjligt. Ingripande med stöd av ingreppskonventionen kan dock ske även i sådana situationer. För att inte den svenska regleringen skall begränsa möjligheterna till ingripande i större mån än vad som föreskrivs i ingreppskonventionen, bör lagtexten inte vara utformad på så sätt att ett ingripande förutsätter att utsläppet har skett i strid med gällande bestämmelser. Regeringen föreslår därför en ändring av 7 kap. 5 § VlfL i enlighet härmed.

Möjligheterna att kvarhålla fartyg enligt ingreppskonventionen och havsrättskonventionen

I 7 kap. 4 och 5 §§ VlfL regleras sådana förbud och förelägganden beträffande ett fartyg som kan meddelas av Sjöfartsverket, bl.a. om ett fartyg företer väsentliga brister eller i situationer då det har skett ett utsläpp från fartyget eller risk föreligger för utsläpp.

Av havsrättskonventionen och MARPOL följer att inspektion av ett utländskt fartyg kan ske då detta frivilligt befinner sig i hamn. Om det vid en sådan inspektion konstateras att fartyget har väsentliga brister skall hamnstaten, i vart fall om bristerna är av den karaktären att det föreligger hot om skada på den marina miljön, tillse att fartyget inte avseglar förrän bristerna är avhjälpta. Detta framgår av artikel 219 i havsrättskonventionen och av MARPOL.

I havsrättskonventionen, artikel 226, regleras också vilka åtgärder som en stat får vidta efter en undersökning som företagits med anledning av en misstänkt överträdelse av tillämpliga bestämmelser till skydd för den marina miljön. Vad som här föreskrivs gäller även då inspektion företagits av ett utländskt fartyg i territorialhavet eller den ekonomiska zonen på grund av överträdelser som inträffat vid genomfart av dessa vattenområden. Även i dessa fall gäller att, om ett frisläppande av fartyget skulle utgöra ett oskäligt stort hot om skada på den marina miljön, frisläppande får vägras eller ske på villkor att fartyget anlöper närmast lämpliga reparationshamn. Förutom i dessa fall kan ingripanden med förbud eller förelägganden ske då utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen till följd av sjöolycka eller åtgärder i samband med sådan olycka riskerar att orsaka omfatta skador på svenskt territorium m.m. Då ingripandet avser ett utländskt fartyg på det fria havet, dit även den ekonomiska zonen räknas i detta sammanhang, har kuststaten rätt att ingripa med stöd av ingreppskonventionen.

Enligt regeringens mening bör de begränsningar som enligt havsrätten gäller för befogenheterna att kvarhålla utländska fartyg utanför inre

6.2.4 Kustbevakningens kontroll av oljedagböcker

Regeringens förslag: Ombord på svenska fartyg skall oljedagböcker och andra dagböcker hållas tillgängliga även för såväl Kustbevakningen som för de myndigheter som redan i dag har rätt att ta del av böckerna.

Utredningens förslag: Överrensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Generaltullstyrelsen* och *Fiskeriverket* tillstyrker förslaget. Övriga remissinstanser har inte uttalat sig.

Skälen för regeringens förslag: Kustbevakningen har i dag vissa befogenheter att agera ställföreträdande tillsynsmyndighet med stöd av VlfL eller föreskrifter meddelade med stöd av den lagen. Det är främst i situationer då det krävs snabba åtgärder för att begränsa eller förhindra förorening som Kustbevakningen kan fatta beslut om förbud och förelägganden beträffande fartyg (7 kap. 3 § VlfF). Kustbevakningen har inte någon allmän befogenhet att företa inspektioner och inte heller någon uttrycklig befogenhet att granska fartygs oljedagböcker eller andra handlingar rörande hanteringen av skadliga ämnen ombord. Däremot har Tullverket en sådan befogenhet. Kustbevakningen ingick tidigare i dåvarande Generaltullstyrelsen, men är numera en självständig myndighet.

Bestämmelsen i 5 kap. 2 § VlfL behandlar skyldigheten att ombord på fartyg hålla dagböcker och andra handlingar rörande hanteringen av skadliga ämnen tillgängliga för olika myndigheter, bl.a. polismyndigheten. Det framgår inte av bestämmelsen att skyldigheten gäller även i förhållande till Kustbevakningen, vilket var fallet när kustbevakning var en verksamhet i Generaltullstyrelsen. I dessa sammanhang bör emellertid Kustbevakningen jämföras med t.ex. polismyndigheten. En ändring av 5 kap. 2 § VlfL i enlighet med detta föreslås därför. Eftersom det inte längre föreligger något självständigt behov för Tullverket att kontrollera de aktuella handlingarna, bör "tullmyndighet" i lagtexten ersättas med Kustbevakningen.

Rätten att ta del av fartygs handlingar enligt 5 kap. 2 § VlfL gäller endast svenska fartyg. Regeringen kan emellertid föreskriva att det samma skall gälla i fråga om motsvarande handlingar på utländska fartyg som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium. Så har emellertid inte skett. Att granskning av t.ex. oljedagboken ombord på ett utländskt fartyg får ske då fartyget befinner sig i hamn följer av MARPOL. Som läget är i dag kan sådan granskning endast företas av tillsynsmyndighet i samband med en hamnstatskontroll.

Regeringens förslag: Ansvarsfördelningen förenklas. Avgift skall alltid kunna påföras ägaren, om han inte visar att han har saknat inflytande över fartygets drift.

Vattenföroreningsavgifterna höjs för de vanligaste utsläppsmängderna.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens. Utredningen föreslår därutöver att det skall föreskrivas i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (Vlfl) att den som anspråket riktas mot skall beredas tillfälle att yttra sig innan Kustbevakningen beslutar om vattenföroreningsavgift samt att beslutet skall delges.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är i huvudsak positiva till förslagen. Några, däribland *Sveriges Advokatsamfund* och *Svenska Maskinbefälsförbundet*, anser att avgifterna bör höjas mer än vad som föreslagits. Helst skulle dock Sveriges Advokatsamfund se att hela systemet med vattenföroreningsavgift ersattes av en straffrättslig prövning. *Axel Ax:son Johnssons institut för sjörett och annan transporträtt*, *Sjöassuradörernas förening*, *SIMSA (Scandinavian Independent Marine Surveyor's Association)* och *Assuranceföreningen SKULD* uttrycker betänkligheter när det gäller höjning av avgifterna. Flera remissinstanser, däribland *Hovrätten för Nedre Norrland*, *Kammarrätten i Göteborg* och *Länsrätten i Västernorrlands län*, avstyrker utredningens förslag om att det i Vlfl skall föreskrivas att den som anspråket riktas mot skall ges tillfälle att yttra sig och att beslutet om vattenföroreningsavgift skall delges. *Kustbevakningen* har föreslagit ett mer differentierat system för avgiftens storlek.

Skälen för regeringens förslag

6.3.1 Inledning

Sveriges Advokatsamfund har i sitt remissyttrande riktat kritik mot institutet vattenföroreningsavgift och har anfört att ett straffrättsligt förfarande är att föredra framför en administrativ avgift.

Vattenföroreningsavgiften bygger på ett strikt ansvar och tas ut av Kustbevakningen genom ett administrativt förfarande. Det finns emellertid inte för närvarande något straffansvar för juridiska personer. Juridiska personer kan bara träffas av bestämmelserna om företagsbot, vilket är en särskild rättsverkan. Vattenföroreningsavgiften är en viktig del i det rättsliga beivrandet av oljeutsläpp och som sanktionsform effektivare än ett straffrättsligt ansvar. Regeringen ser inte att det för närvarande finns förutsättningar att ersätta vattenföroreningsavgiften med ett straffrättsligt ansvar. Det bör i sammanhanget påpekas att Kustbevakningens beslut om vattenföroreningsavgift får överklagas hos den tingsrätt som är sjörettsdomstol. Bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott, på vilket inte kan följa svårare straff än böter, gäller då vid domstolens prövning.

Enligt 8 kap. 6 § kan ett fartyg förbjudas att avgå eller resa vidare eller föreläggas att anlöpa viss hamn om det skäligen kan antas att vattenföroreningsavgift skall tas ut och åtgärden är nödvändig för att säkra bevis. En sådan åtgärd får även vidtas enligt 8 kap. 7 § för att säkra statens anspråk på en vattenföroreningsavgift om ägaren av fartyget eller lasten påförs sådan avgift, eller om det finns sannolika skäl för att en avgift kommer att påföras. Mot bakgrund av att regeringen i avsnitt 6.5.5 gör den bedömningen att något nytt tvångsmedel inte bör tillskapas, finner regeringen heller inte anledning att ändra regleringen i 8 kap. 6 och 7 §§ VlfL.

6.3.2 Ansvaret för redare och ägare

Den bestämmelse som reglerar vem som skall påföras vattenföroreningsavgift finns i 8 kap. 2 § VlfL. Enligt bestämmelsen skall vattenföroreningsavgift påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets redare. Om det avgörande inflytandet över fartygets drift utövades av någon annan i redarens ställe, skall avgiften dock påföras denne. Finns inte någon som skall påföras avgift enligt vad som nu har sagts eller kan det inte utan att ärendet blir väsentligen fördröjt fastställas vem denne är, skall avgiften påföras den som vid överträdelsen var fartygets ägare.

Bestämmelsen bygger på grundtanken att avgift i första hand skall påföras fartygets redare, eftersom redaren vanligen är den som har det avgörande inflytandet över fartygets drift. När redarefunktionerna är delade mellan flera, såsom vid olika befraktningsavtal, skall avgift i princip påföras den som vid en helhetsbedömning av omständigheterna i det konkreta fallet får anses stå för den övervägande delen av redarefunktionerna. I vissa fall skall då avgiftsskyldigheten i stället åvila t.ex. förhyraren, om denne och inte redaren har utövat det avgörande inflytandet över fartygets drift. I samband med att vattenföroreningsavgiften infördes nämndes i förarbetena olika slag av befraktare som aktörer som kan träffas av detta alternativa ansvar (prop. 1982/83:87 s. 17 och 52).

Kustbevakningen, som enligt 8 kap. 5 § VlfL prövar frågor om vattenföroreningsavgift, kan således inte välja att påföra redaren avgift i en situation då någon annan än redaren har haft det avgörande inflytandet, utan avgift skall i sådant fall påföras den senare. Först när det saknas såväl redare som någon annan som utövat det avgörande inflytandet över fartygets drift, eller när det inte kan fastställas vem denne är utan att ärendet blir väsentligen fördröjt, får avgiften påföras fartygets ägare. Inte heller kan avgift påföras ägare, som inte är redare eller brukare, om både redaren och den som brukar fartyget är kända men oklarhet råder om vem av dem som bör påföras avgiften. Lagtexten utformades i enlighet med Lagrådets förslag för att den avsedda innebörden skulle komma klarare till uttryck (se prop. 1982/83:87 s. 52 f).

Redaren är enligt regeringens mening den som ligger närmast till hands att påföras vattenföroreningsavgift. Någon ändring av den nuvarande ordningen är i detta avseende inte påkallad. Enligt regeringens mening talar dock både principiella och praktiska skäl för att vid sidan

därav ha ett mer vidsträckt ägaransvar och därutöver en förenklad ansvarsfördelning.

Särskilt i fråga om utländska fartyg kan det i vissa fall vara svårt att klarlägga vem som är redare. Det är dock i allmänhet möjligt att via fartygsregister få besked om vem som är ägare till ett fartyg. Ägaransvaret är framträdande vid en internationell jämförelse. Det är t.ex. ägaren som bär det skadeståndsrättsliga ansvaret enligt ansvarighetskonventionen. Ägaren är också primärt ansvarig enligt ISM-koden för att förhindra föroreningar (se närmare om det i avsnitt 6.6.2). Vidare är fartygets ägare den som i flera länder görs straffrättsligt ansvarig vid oljeutsläpp. Ett primärt ägaransvar är väl förenligt med den typ av strikt ansvar som vattenföroreningsavgiften utgör. Det får anses ankomma på ägaren att försäkra sig om att han i sin tur kan utkräva ersättning motsvarande avgiften av den som han har uppdragit till att ansvara för fartygets drift. Ett på detta sätt utvidgat ägaransvar innebär också att ägaren har ett större incitament att verka för att fartygets drift sköts på ett ansvarsfullt sätt.

Förutom redaren och ägaren bör avgiftsskyldighet även fortsättningsvis kunna åläggas annan som i redarens ställe utövat ett avgörande inflytande över fartygets drift. Med hänsyn till övervägandena i avsnitt 6.6.3 om straffansvar för den som agerar i en redares ställe flyttas den nu aktuella regeln till en ny bestämmelse i första kapitlet och blir tillämplig både när det gäller vattenföroreningsavgiften och i straffrättsligt hänseende.

Att fastställa om redaren eller någon annan har haft det avgörande inflytandet över fartygets drift, vilket är en förutsättning i den nuvarande regleringen, kan kräva omfattande utredning. För att kunna påföra någon vattenföroreningsavgift bör det emellertid räcka att vederbörande har utövat väsentliga beslutsbefogenheter. En redare får anses ha en sådan ställning och utöva ett sådant inflytande att han under alla förhållanden, oavsett om någon annan övertagit vissa beslutsbefogenheter, bör kunna påföras vattenföroreningsavgiften. Även ägaren har en sådan ställning att han normalt bör kunna åläggas vattenföroreningsavgift. Ägarens roll är dock en annan än redarens. Avtal kan ha träffats som gör att ägaren helt saknar inflytande över fartygets drift. Ägaren bör därför, om han kan visa att han saknat inflytande över fartygets drift, undgå ansvar för avgiften.

Regeringens föreslår således att Kustbevakningen alltid skall kunna påföra en känd redare vattenföroreningsavgift. Kustbevakningen skall emellertid i stället kunna välja att påföra ägaren avgift, utom då denne visar att han har saknat inflytande över fartygets drift. Slutligen skall Kustbevakningen kunna välja att påföra någon annan som utövat ett avgörande inflytande över fartygets drift avgiften. Regeringens förslag innebär inte att mer än en vattenföroreningsavgift skall kunna tas ut för ett utsläpp. Någon ändring i detta avseende är alltså inte avsedd. Det föreslås att ändringarna i fråga om ansvaret för vattenföroreningsavgiften förs in i 8 kap. 2 § VlfL.

Vattenföroreningsavgiften skall verka preventivt och måste därför vara ekonomiskt kännbar. Efter att ha varit oförändrad sedan tillkomsten 1984 höjdes avgiften den 1 januari 1995 (SFS 1994:1796) samtidigt som den indexreglerades. Penningvärdets förändring hade successivt gjort att den sanktion som avgiften innebär relativt sett blivit mindre ingripande. Som skäl för att höja avgiften mer än vad som motsvarades av penningvärdets förändring, åberopades att havsmiljön blivit allt sämre (prop. 1994/95:28 s. 6). Regeringen angav att det kunde övervägas att ytterligare höja avgifterna för de mindre utsläppen i förhållande till de större när man fått erfarenhet av de höjningar som då föreslogs.

Antalet upptäckta oljeutsläpp har enligt Kustbevakningens statistik sjunkit något under de senaste åren. Huruvida det lägre antalet upptäckta utsläpp har något samband med de höjda vattenföroreningsavgifterna är det emellertid svårt att dra några säkra slutsatser om. Även andra omständigheter, t.ex. Kustbevakningens intensifierade flygövervakning, kan ha bidragit till att utsläppen blivit färre.

Merparten av de enskilda oljeutsläppen i svenska vattenområden understiger 1 000 liter. Sedan 1994 har inte något utsläpp överstigande 100 000 liter inträffat och ett mycket begränsat antal har legat i intervallet 10 000–100 000 liter. De volymmässigt mindre utsläppen kan ofta antas ha sin grund i ett medvetet åsidosättande av gällande utsläppsregler eller i bristande noggrannhet vid t.ex. lastning eller lossning. Vid dessa utsläpp finns det goda skäl att anta att en vattenföroreningsavgift har en preventiv effekt och kan minska antalet utsläpp. *SIMSA* har i sitt remissvar uttryckt bl.a. att de mindre utsläppen oftast beror på den mänskliga faktorn, med oavsiktliga felgrepp eller missbedömningar, varför en höjning av vattenföroreningsavgifterna inte skulle innebära någon minskning av dessa utsläpp. Regeringen är dock av den uppfattningen att en kraftfull ekonomisk sanktion kan påverka aktsamheten och därför bidra till att minska även de utsläpp som beror på oavsiktliga felgrepp och ”den mänskliga faktorn”. Den omständigheten att avgiften i vissa fall betalas ur fartygens ansvarsförsäkring, såsom bl.a. *Sjöassuradörernas förening* och *Assuranceföreningen SKULD* har påpekat, innebär inte att den preventiva effekten kan anses upphöra. Även i de fall avgifterna till viss del belastar försäkringskollektivet kan de antas ha en handlingsdirigerande effekt. Däremot innebär det naturligtvis att den ansvarige inte träffas av den kännbara ekonomiska sanktion som lagstiftaren avsett. Det ligger emellertid närmast till hands att se detta som ett försäkringsrättsligt problem. Försäkringsbolagen torde ha möjlighet att påverka försäkringstagarna t.ex. genom att i sina villkor begränsa ersättningen för vattenföroreningsavgiften.

Vattenföroreningsavgiften för utsläpp upp till 1 000 liter uppgår, beroende på fartygets storlek, för närvarande till mellan 1 och 2,5 basbelopp. För de minsta fartygen med en bruttodräktighet upp till och med 3 000 är avgiften ett basbelopp, vilket år 2001 uppgår till 36 900 kr. Det är en låg summa sett i relation till vad det kostar att ligga stilla i hamn medan oljeavfallet lämnas till en mottagningsanordning. Inte heller den avgift som utgår för de större fartygen eller avgiften för utsläpp i storleksordningen 1 001–26 000 liter är tillräckligt hög för att

avskräcka mindre nogräknade redare från att släppa ut oljeavfallet till sjöss. För att förstärka den preventiva effekten finns det därför enligt regeringens mening skäl att höja avgiften för dessa utsläpp. En ändring av 8 kap. 3 § VlfL är således motiverad och avgifterna bör höjas för de utsläpp där oljemängden understiger 26 001 liter.

När det gäller utsläpp med en oljemängd upp till och med 1 000 liter anser regeringen att en fördubbling bör ske av avgiftens storlek. Undantag bör dock göras för de minsta utsläppen, understigande 50 liter. Beträffande dessa, bör samma avgift som i dag gälla. I intervallet 1 001–26 000 liter bör avgiften grundas på en fördubbling av det antal basbelopp som avgiften bygger på i dag. För att avgiftens storlek skall överensstämma med avgiften vid utsläpp över 26 000 liter måste dock en anpassning ske av procentsatsen per påbörjat antal 1 000 liter över 1 000 liter. Med hänsyn till ändringar som gjorts i lagen (1962:381) om allmän försäkring bör termen ”basbelopp” i lagtexten bytas ut mot ”prisbasbelopp”.

Beträffande utsläpp överstigande 26 000 liter, vilka i allmänhet torde vara att hänföra till olyckor, och när det gäller avgiftskonstruktionen i sig, har regeringen inte funnit skäl att föreslå några ändringar. Eftersom regeringen inte lägger fram något förslag om att fritidsbåtar skall omfattas av utsläppsförbudet, kan det inte bli aktuellt med vattenföreningensavgift för fritidsbåtar. Regeringen finner då inte anledning att aktualisera frågan om ett mer differentierat avgiftssystem, på det sätt *Kustbevakningen* har föreslagit.

För förfarandet i samband med uttagandet av vattenföreningensavgift är förvaltningslagen (1986:223) tillämplig. Av 17 § förvaltningslagen framgår att den enskilde, som huvudregel, skall beredas tillfälle att yttra sig innan ett ärende avgörs. Regeringen delar den uppfattning som bl.a. framförts av *Hovrätten för Nedre Norrland*, *Kammarrätten i Göteborg* och *Länsrätten i Västernorrlands län* att det inte är nödvändigt att då särskilt föreskriva en kommunikeringsskyldighet i VlfL. Av 8 kap. 6 § VlfL framgår att beslut varigenom någon har påförts vattenföreningensavgift skall delges fartygets befälhavare samt, om det är möjligt, den som beslutet avser. Regeringen har inte för avsikt att upphäva den förordningsbestämmelsen och ser då inte anledning att, som utredningen föreslagit, reglera frågan om delgivning i lag. Härtill kommer att *Kustbevakningen* i interna föreskrifter och allmänna råd om vattenföreningensavgift från den 27 april 1995 har pekat på kommunikationsskyldigheten enligt 17 § förvaltningslagen och att parten bevisligen skall delges *Kustbevakningens* beslut, som skall vara försett med korrekt fullföljdshänvisning. Detta bör garantera att ärendena hanteras i enlighet med de krav som rättssäkerheten ställer.

Regeringens förslag: Svensk domsrätt införs när det gäller olagliga utsläpp och andra brott mot lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg som begås på utländska fartyg i Sveriges ekonomiska zon.

Åtal får dock endast väckas om den stat där fartyget är registrerat antingen i ett konkret fall underlåter eller upprepade gånger tidigare i liknande situationer har underlåtit att vidta rättsliga åtgärder eller om brottet avser ett förbjudet utsläpp i den ekonomiska zonen och utsläppet har medfört betydande skada.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är i huvudsak positiva till förslaget. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms Universitet* och *Axel Ax:son Johnsons institut för sjö rätt och annan transporträtt* anser dock att betydelsen av havsrättskonventionens artikel 230 inte har beaktats. Vidare ifrågasätter *Sveriges advokatsamfund* förslaget, dels för att det är osäkert om en utvidgad domsrätt kommer att erkännas av andra berörda stater och dels för att Sverige redan nu har möjlighet att ingripa inom den ekonomiska zonen med andra medel än rent straffrättsliga.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

I samband med att Sverige år 1996 ratificerade havsrättskonventionen trädde lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg, den s.k. begränsningslagen, i kraft. Begränsningslagens 2 § medför att brott mot bestämmelser om förebyggande, begränsning eller kontroll av förorening av den marina miljön endast kan bestraffas med böter om brottet begåtts på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat när fartyget befinner sig utanför svenskt inre vatten. Undantag gäller för uppsåtliga och allvarliga föroreningar i territorialhavet. Innehållet i bestämmelsen överensstämmer med innehållet i havsrättskonventionens artikel 230.

Regler om svensk domsrätt finns i 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken. Av 2 kap. 2 § följer att svensk domsrätt föreligger beträffande brott som begåtts utom riket om brottet begåtts

1. av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige,
2. av utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här, eller
3. av annan utlänning som finns här i riket och på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader.

Vad som nu sagts gäller dock inte om gärningen är fri från ansvar på gärningsorten eller om den begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på

gärningen. I dessa fall föreligger inte svensk domsrätt. Sveriges ekonomiska zon är ett sådant område som inte anses tillhöra någon stat.

Enligt 2 kap. 3 § brottsbalken föreligger – såvitt nu är av intresse – därutöver svensk domsrätt beträffande brott som begåtts utom riket bl.a. om brottet begåtts på ett svenskt fartyg eller om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning eller om brottet är av mycket allvarlig karaktär (t.ex. kapning, folkrättsbrott eller annat brott för vilket enligt svensk lag är stadgat fängelse i minst fyra år).

Svensk domsrätt skulle enligt 2 kap. 2 § första stycket brottsbalken bara komma i fråga då det är en person som är svensk medborgare eller som har hemvist i eller befinner sig här i riket som har gjort sig skyldig till utsläppet. Eftersom begränsningslagen innebär att endast böter kan följa på ett olagligt utsläpp eller ett annat brott mot lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlFL) om brottet begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon, medför detta att svensk domsrätt under inga förhållanden föreligger enligt bestämmelsen i 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken. Inte heller enligt 2 kap. 3 § brottsbalken föreligger svensk domsrätt annat än i de mycket sällsynta undantagsfall då brottet kan anses riktat mot Sverige.

Att svensk domsrätt skulle komma att saknas för dessa brott uppmärksammades redan under remissbehandlingen av den promemoria rörande havsrättskonventionen som sedermera låg till grund för regeringens förslag till riksdagen att dels godkänna konventionen, dels anta de nya lagar och ändringar i befintliga lagar som regeringen föreslagit. Regeringen fann emellertid inte skäl att i det lagstiftningsärendet föreslå någon ändring av bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken för att utvidga svensk domsrätt. Regeringen hänvisade i sammanhanget till att Sverige inte var förhindrat att ingripa i den ekonomiska zonen med andra medel än rent straffrättsliga mot förfaranden som innebar förorening. Såvitt avsåg förorening genom utsläpp av olja angavs att vattenföroreningsavgift kunde tas ut och att denna avgift många gånger kunde antas vara en betydligt effektivare och mer ingripande sanktion än böter (prop. 1995/96:140 s. 163–164).

Sedan riksdagen godkänt vad regeringen föreslagit (bet. 1995/96:UU17, rskr. 1995/96:271) ratificerade Sverige havsrättskonventionen den 25 juni 1996. I samband med riksdagsbehandlingen uttalades att regeringen borde vidta åtgärder för att effektivisera det rättsliga förfarandet när det gäller att beivra oljeutsläpp. Beträffande problemet med att Sverige, som en följd av begränsningslagen, förlorade domsrätten över vissa brott begångna utanför Sveriges territorium av utländska fartyg, ansåg justitieutskottet det uteslutet att ändra brottsbalkens generella regler om svensk lags tillämplighet och svensk domsrätt. Däremot pekade utskottet på att problemet åtminstone delvis skulle kunna lösas på ett mindre ingripande sätt genom reglering i VlFL (bet. 1995/96:UU17 s. 31 ff).

I havsrättskonventionen används genomgående begreppet inledande av rättsliga förfaranden ("institute proceedings") för att reglera kuststaters befogenhet att vidta rättsliga åtgärder beträffande ett utländskt fartyg som befinner sig i hamn (artikel 220 punkt 1) eller till sjöss (artikel 220 punkterna 2–7).

Rätten att inleda rättsliga förfaranden beträffande olagliga utsläpp som skett från utländska fartyg i den ekonomiska zonen regleras i artikel 220 punkt 1 (fartyget befinner sig i hamn vid ingreppstillfället) och i artikel 220 punkt 6 (fartyget befinner sig i territorialhavet eller i den ekonomiska zonen vid ingreppstillfället). Reglering av kuststaters rätt att fullfölja ett rättsligt förfarande finns i artikel 228. Det kan konstateras att rätten att inleda rättsliga förfaranden inte alltid motsvaras av en rätt att slutföra dessa, om brottet begåtts på ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen.

Enligt artikel 228 skall bl.a. kuststatens förfaranden som syftar till att ådöma straff för en överträdelse suspenderas om flaggstaten inom sex månader från den dag då rättsliga förfaranden först inleddes inleder rättsliga förfaranden som syftar till att ådöma straff för gärningen. Detta gäller dock inte om det inledda rättsliga förfarandet avser ett fall av större skada ("a case of major damage") för kuststaten eller om flaggstaten upprepade gånger tidigare har underlåtit att beakta sin skyldighet att effektivt efterleva tillämpliga internationella regler och normer då det gäller överträdelser som begåtts på dess fartyg.

Vad avses med "major damage"?

I såväl artikel 220 som i artikel 228 används i den ursprungliga engelska versionen av havsrättskonventionen begreppet "major damage". I den svenska versionen har detta översatts med "omfattande skada" i artikel 220 respektive "större skada" i artikel 228 (prop. 1995/96:140 och EU:s officiella tidning EGT L 132 av den 27 maj 1999). I 6 kap. 2 a § VlfL, där artikel 220 har införts, används ytterligare en formulering, nämligen "betydande" skada.

Rättsliga förfaranden får enligt artikel 220 punkt 6 inledas om ett utsläpp i den ekonomiska zonen medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada på kusten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen eller på tillgångarna i dess territorialhav eller ekonomiska zon. För rätten att inleda rättsliga förfaranden är det således tillräckligt att det föreligger risk för omfattande skada.

Någon definition av vad som avses med "major damage" finns inte. I första hand är det upp till kuststaterna att tolka konventionen. Någon praxis har ännu inte hunnit utbildas bland kuststaterna men i framtiden kommer sådan praxis, i den mån den accepteras av andra stater, att bli av avgörande betydelse för uttolkningen av detta (och även andra) begrepp. För närvarande kan sägas att det knappast är förenligt med havsrättskonventionen att påstå att varje mindre utsläpp – ensamt eller i förening med andra utsläpp – medför omfattande skada eller risk för sådan skada. Att exakt dra en kvantitativ gräns för utsläppets storlek är inte möjligt eftersom det avgörande är om utsläppet medfört eller hotat medföra

betydande skada. Det är därmed av betydelse var och när utsläppet har skett samt vilken risk för skada som har förelegat i det konkreta fallet. Ett relativt litet oljeutsläpp under en för fisk- och fågelpopulationen kritisk period kan t.ex. orsaka mycket större skada än ett avsevärt större utsläpp under en annan del av året. Vidare kan skadans storlek variera beroende på om det funnits risk för att oljan skall nå kusten och vilket kustområde som då skulle komma att beröras. Flera faktorer är således av betydelse för bedömningen av risken för skada.

Enligt artikel 228 har kuststaten en ovillkorlig rätt att lagföra överträdelser av bl.a. utsläppsbestämmelser som begåtts på ett utländskt fartyg utanför territorialhavet, om det är fråga om ett ”fall av större skada för kuststaten”. Ett fall av större skada måste anses innebära att skada faktiskt har inträffat.

Förutom den ovillkorliga rätten till lagföring vid en uppkommen större skada har, som nämnts ovan, kuststaten rätt att fullfölja rättsliga förfaranden i två andra fall. Det är då fråga om att flaggstaten antingen i det konkreta fallet eller flera gånger tidigare har underlåtit att vidta rättsliga åtgärder. Det skall påpekas att lagföringsrätten i dessa fall inte påverkar de begränsade ingripandemöjligheterna mot utländska fartyg som kuststaten har med anledning av utsläpp i den ekonomiska zonen i enlighet med vad som följer av artikel 220. I situationer då kuststaten inte kan åberopa omfattande skada eller hot om sådan skada får ett ingripande utanför inre vatten inte ske. Lagföring kan däremot aktualiseras om fartyget efter utsläppet anlöper en svensk hamn eller om utredningen kan slutföras med bistånd från en annan stat.

Tillvaratagande av de möjligheter som havsrättskonventionen ger

Havsrättskonventionen begränsar således kuststaternas möjlighet att lagföra efter att ett utsläpp har skett från ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen på så sätt att det förutsätter att det antingen har varit fråga om ett större utsläpp eller att flaggstaten underlåter att agera. Den praktiska betydelsen av domsrätten blir därmed begränsad. Den möjlighet som havsrätten ger att lagföra bör Sverige ändå ta tillvara. Det kan tilläggas att frågan om svensk domsrätt indirekt också har betydelse för de faktiska möjligheterna att ta ut vattenföroreningsavgift, eftersom de utredningsåtgärder avseende faktiska omständigheter som vidtas i brottmålsförfarandet normalt ligger till grund för avgörandet i avgiftsfrågan. Svensk domsrätt bör därför införas när det gäller olagliga utsläpp och andra brott enligt VtFL beträffande vilka fängelse ingår i straffskalan då brottet begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon. En bestämmelse om svensk domsrätt i de aktuella fallen, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottbalken inte är tillämplig, bör därför införas.

Stockholms tingsrätt har uppmärksammat att förslaget avseende vissa brott skulle medföra en längre gående svensk domsrätt än vad som gäller för andra brott av samma dignitet. Man syftar då på de brott i VtFL för vilka det är stadgat böter eller fängelse i högst sex månader. För att domsrätt skall föreligga för brott som begåtts av utlänning i den ekonomiska zonen krävs nämligen enligt 2 kap. 2 § brottbalken att det på brottet kan följa fängelse i mer än sex månader. Regeringen är medveten om detta förhållande. Den aktuella paragrafen bör ändå

omfattas av den utvidgade domsrätten eftersom det där finns brott som, trots att de inte anses vara av alltför allvarlig beskaffenhet, är straffvärda även utanför svenskt territorium eftersom de är sådana att de i förlängningen ökar risken för förorening. Det skall påpekas att domsrätten inte påverkar den begränsning som gäller med anledning av begränsningslagen i fråga om domstolarnas möjligheter att döma till fängelse. De nya bestämmelserna om domsrätt strider således inte mot havsrättskonventionens artikel 230.

Det finns för närvarande inte någon anledning att utvidga svensk domsrätt beträffande brott som begåtts på utländska fartyg inom andra vattenområden än Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. För att en sådan utvidgad domsrätt – vilken möjliggörs genom havsrättskonventionens artikel 218 om hamnstatsjurisdiktion – skall fungera effektivt måste först en rad frågor klaras ut, vilka i första hand bör behandlas i internationella organ.

Lagteknisk lösning

Svensk domsrätt bör införas genom en generell bestämmelse av det slag som i dag finns i t.ex. lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och i fiskelagen (1993:787). Det som i havsrättskonventionens artikel 228 betecknas som suspension av rättsliga förfaranden bör lämpligen utformas som en åtalsbegränsningsregel. Någon begränsning bör dock inte gälla för att inleda förundersökning beträffande dessa brott. Någon sådan begränsning gäller inte enligt artikel 228. Att begränsa möjligheten att inleda en förundersökning skulle i många fall omöjliggöra ett rättsligt förfarande i Sverige, då flaggstaten sedermera väljer att avstå från lagföring. Förundersökning kan också bedrivas för att insamla utredning till en flaggstatsrapport, även om det inte finns förutsättningar att väcka åtal i Sverige. Även om åtalsrätten under vissa förhållanden är förbehållen flaggstaten är det ofta kuststaten som har möjligheterna att säkerställa bevisning. Sådana åtgärder som vidtas beträffande ett utländskt fartyg under förundersökningsförfarandet, och för vilka det kan antas att förutsättningarna för att inleda rättsligt förfarande måste vara uppfyllda, blir därför i stället föremål för särskild reglering i VtFL.

Det finns skäl att anta att artikel 228 även omfattar s.k. dumpningsbrott. Regeringen kommer därför att överväga om en motsvarande åtalsbegränsningsregel bör införas beträffande dessa brott i miljöbalken, i anslutning till att domsrätten regleras (29 kap. 13 §).

Även om domsrätt införs följer av 2 kap. 5 § brottsbalken att åtal för brottet i vissa fall endast får väckas efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill. Regeringen avser därför att införa ett bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om åtals väckande i dessa fall i förordningen (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall.

Frågan är då var bestämmelserna om domsrätt bör införas. En möjlighet vore att föra in bestämmelserna i brottsbalkens andra kapitel. Det är också vad *Stockholms tingsrätt* förespråkar. Att införa regleringen i brottsbalken skulle dock avvika från hur man valt att göra med motsvarande reglering i andra sammanhang, t.ex i miljöbalken (1998:808), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och fiskelagen

(1993:787). I dessa lagar har bestämmelser om domsrätt förts in i respektive lag. För att undvika inkonsekvens i lagstiftningen skulle det således vara nödvändigt att även flytta över andra lagars bestämmelser om domsrätt till brottsbalken. Någon sådan genomgripande förändring föreslås inte för närvarande.

Utredningen har – efter att ha konstaterat att det naturligaste vore att införa de särskilda bestämmelserna i VlfL – föreslagit att de införs i begränsningslagen. Detta på grund av att också ett utsläpp som är att rubricera som miljöbrott eller vållande till miljöstörning omfattas av begränsningslagen och att bestämmelserna om domsrätt m.m. skall gälla även i dessa fall. Regeringen gör emellertid en annan bedömning i detta avseende. De gärningar som regeringen avser att träffa med den utvidgade domsrätten återfinns i brottsbeskrivningarna i 10 kap. 1–4 § VlfL. I det enskilda fallet kan straff för gärningen i stället ådömas enligt miljöbalken eller brottsbalken. Detta utgör enligt regeringens mening inte något hinder mot att införa domsregeln i VlfL. Regeringen gör motsvarande bedömning i fråga om bestämmelser om brottsutredning (se närmare i avsnitt 6.5.6). I sammanhanget kan även nämnas att regeringen inte heller delar utredningens uppfattning att straffbestämmelserna i miljöbalken i första hand skall tillämpas vid olagliga utsläpp, varför det förefaller än mer naturligt att den samlade regleringen sker i VlfL (se avsnitt 6.6.1).

Svea hovrätt har även påpekat att om domsreglerna införs i begränsningslagen bör en översyn göras av lagens rubrik och dess första paragraf. Denna synpunkt är enligt regeringens mening välgrundad med tanke på att det inte är fråga om att genom domsrätten införa någon begränsning, utan tvärt om att utvidga möjligheterna att döma vid svensk domstol.

Sammantaget anser regeringen att övervägande skäl talar för att de nya reglerna om domsrätt inte bör införas i begränsningslagen utan i VlfL. Detta ligger i linje med hur regleringen har skett i andra lagar och även med riksdagens uttalande (rskr. 1995/96:271). Regeringen föreslår att domsrätten regleras i 10 kap. 10 § VlfL. Till följd härav bör även åtalsbegränsningsreglerna införas i VlfL, lämpligen i anslutning till domsrätten, dvs. i 10 kap. 11 §.

6.5 Brottsutredningen vid oljeutsläpp

6.5.1 Allmänna utgångspunkter

Regeringen ser det som angeläget att Sverige så långt det är möjligt inom ramen för vad som är förenligt med folkrätten strävar efter att beivra olagliga oljeutsläpp. Starka miljöskäl talar för detta. En sådan ambition får anses ligga väl i linje med den internationella utvecklingen på området som generellt sett går mot en ökad medvetenhet om betydelsen av aktiv miljöbrottsbekämpning. Sverige bör därvid i förhållande till utländska fartyg hävda rätten till kuststatsjurisdiktion i situationer då ingripande enligt havsrättskonventionen får anses tillåtet.

Brottsutredningsförfarandet när det gäller olagliga utsläpp bör vara uppbyggt kring en möjlighet att ingripa mot fartyg till sjöss. Vidare bör handlägningsordningen tillgodose de särskilda krav som ställs på snabbhet, samarbete, samordning och specialistkompetens. Förundersökningar måste inledas och helst slutföras i direkt anslutning till utsläppet. De svårigheter som det ofta innebär att i efterhand komplettera utredningen medför att man – med utnyttjande av skilda myndigheters resurser och kompetens – måste agera mycket snabbt. Detta förutsätter i sin tur ett väl fungerande samarbete och korta kommunikationsvägar mellan myndigheterna med krav på tidig samordning. Det krävs också bred kompetens hos berörda myndigheter. För att brottsutredningarna skall kunna motsvara dessa krav måste det bl.a. säkerställas att Kustbevakningens resurser utnyttjas fullt ut. Vidare bör bestämmelserna som reglerar utredningsförfarandet anpassas till den folkrättsliga regleringen.

Även med ett utredningsförfarande där man effektivt utnyttjar möjligheterna att utreda brott i hamn och att ingripa till sjöss kommer det att förekomma fall då något ingripande inte kan ske. Utrymmet att ingripa enligt havsrättskonventionen är t.ex. mycket begränsat när det gäller utsläpp från utländska fartyg i den ekonomiska zonen. Möjligheterna att via internationellt samarbete få utredningsåtgärder vidtagna utomlands bör därför utnyttjas fullt ut. Vidare bör förfarandet med flaggstatsrapport regelmässigt tillämpas i situationer då misstanke mot ett utländskt fartyg föreligger men åtal inte kan väckas i Sverige.

6.5.2 Kustbevakningens roll i brottsutredningen

Regeringens förslag: Kustbevakningen ges befogenhet att inleda och bedriva förundersökning rörande olagliga utsläpp. Kustbevakningens utvidgade befogenheter skall inte innebära någon begränsning av polisens befogenheter på området.

Tjänstemän vid Kustbevakningen skall i huvudsak ha samma befogenheter som polismän att vidta åtgärder i samband med förundersökningen om brott mot lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Kustbevakningstjänstemän ges dock inte några egna befogenheter att besluta om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig har i de flesta fallen ställt sig positiva. Ingen remissinstans har motsatt sig förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande ordning

Förundersökningen i brottmål kan delas in i två skeden. Det första skedet innefattar spanings- och efterforskningsåtgärder för att utröna om något brott har begåtts och i så fall vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Under det andra skedet görs den ytterligare utredning som behövs

för att få underlag för bedömningen av om det finns tillräckliga skäl för åtal. Då skall också den misstänkte få del av vad som har kommit fram under förundersökningen och bl.a. ges möjlighet att få till stånd kompletteringar. Förundersökningen syftar även till att skapa förutsättningar för en koncentrerad huvudförhandling. Allmänna bestämmelser om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen (1947:948).

Det formella ansvaret för brottsutredningar vad avser brott mot bestämmelserna i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfL) ligger i dag på åklagaren eller polismyndigheten. Detta följer av de allmänna bestämmelserna i rättegångsbalken om förundersökningen och dess bedrivande.

Till skillnad från polis och åklagare saknar Kustbevakningen befogenheter att inleda och bedriva en förundersökning. Redan i dag finns dock i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP) bestämmelser som medför att Kustbevakningen kan svara för en stor del av de utredningsåtgärder som behöver företas när ett olagligt utsläpp utreds.

Bestämmelserna i LKP gäller generellt för den övervakning Kustbevakningen bedriver till havs och i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren för att förhindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller bl.a. bevarande av den marina miljön och annan naturvård, åtgärder mot vattenföroreningar från fartyg, dumpning av avfall i vatten och skydd för den marina miljön mot andra förorenande åtgärder. LKP syftar till att göra det möjligt för Kustbevakningen att göra snabba ingripanden i de fall då polis inte är tillgänglig (prop. 1981/82:114, s. 19). Om anledning förekommer att anta att brott har förövats mot någon av de aktuella föreskrifterna har tjänsteman vid Kustbevakningen samma befogenhet som tillkommer en polisman att hålla förhör och vidta andra åtgärder med stöd av 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken, ta med någon till förhör, gripa någon samt företa husrannsakan. Kustbevakningens befogenhet omfattar således i huvudsak samtliga uppgifter som en polisman enligt rättegångsbalkens bestämmelser har i inledningen av en utredning. Med rätten att gripa en misstänkt följer enligt 27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken en rätt att beslagta föremål som då påträffas.

Rätten att företa husrannsakan är mer begränsad för Kustbevakningens tjänstemän än vad som gäller enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken. Husrannsakan enligt bestämmelserna i LKP får inte företas i det allmänna syftet att utröna omständigheter som kan antas ha betydelse för utredningen om brottet utan enbart för att eftersöka den som skall gripas eller för att verkställa beslag. I samband med att bestämmelsen infördes uttalades att möjligheten att företa husrannsakan för att verkställa beslag främst torde bli tillämplig i fråga om brott mot fiskeförfattningar och jaktförfattningar (prop. 1981/82:114 s. 26).

En kustbevakningstjänsteman har vidare vissa mer rent polisiära befogenheter. Kustbevakningstjänstemän har nämligen samma befogenhet som en polisman har enligt 13 § polislagen (1984:387) att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör omedelbar fara för denna eller när det behövs för att avvärja brott mot bl.a. sådana föreskrifter som avser

åtgärder mot förorening från fartyg. Om det uppenbart behövs för att de polisiära befogenheter skall kunna utövas, får en kustbevakningstjänsteman stoppa och visitera fartyg eller inbringa det till svensk hamn.

Kustbevakningens befogenheter enligt LKP får utövas endast i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden. Bestämmelsen anger en gräns för hur långt Kustbevakningens befogenheter enligt LKP sträcker sig i förhållande till polisens befogenheter. Vad som avses med begreppet ”i omedelbar anslutning” till gärningen berördes i förarbetena till lagstiftningen med anledning av de speciella förhållanden som råder till havs. Departementschefen anförde att situationen kan vara sådan att Kustbevakningen under övervakning som bedrivs från flygplan uppmärksammas på en överträdelse. Närmaste kustbevakningsfartyg torde ofta inte kunna vara på platsen förrän några timmar efter det att gärningen begicks. Även i sådana fall borde det enligt departementschefen kunna hävdas att ett ingripande som sker då fartyget anländer till platsen äger rum i omedelbar anslutning till gärningen, och detta oavsett vem som lämnat rapport om begångna överträdelser (prop. 1981/82:114 s. 19).

I LKP finns också en bestämmelse som ger åklagare eller polismyndighet som bedriver förundersökning rörande något av de brott som avses i LKP rätt att anlita biträde av Kustbevakningen samt uppdra åt kustbevakningstjänsteman att vidta de särskilda åtgärder som behövs för undersökningen, om detta bedöms lämpligt med hänsyn till omständigheterna. Bestämmelsen ger alltså möjlighet för åklagare och polismyndighet att anlita Kustbevakningen för genomförande av erforderliga utredningsåtgärder, t.ex. vid ett ingripande till sjöss mot ett utländskt fartyg med anledning av ett misstänkt oljeutsläpp.

Problemen med den nuvarande ordningen

Det är i dag Kustbevakningen som rent faktiskt svarar för en väsentlig del av brottsutredningarna. I synnerhet gäller detta vid ingripanden till sjöss. Merparten av utsläppen till sjöss upptäcks i samband med Kustbevakningens sjöövervakning och rapporteras till ledningscentralerna vid Kustbevakningens respektive regionala ledningar. Från dessa sköts det operativa arbetet och kontakterna med andra myndigheter. Det inledande spaningsarbetet efter en misstänkt utsläppskälla bedrivs alltid av Kustbevakningen även om Kustbevakningen samarbetar med andra myndigheter. Kustbevakningen organiserar också det inledande utredningsarbetet. Det är Kustbevakningen som – i de fall det är möjligt – tar oljeprov från utsläppet och ombesörjer annan bevissäkring, t.ex. fotografering och videodokumentation. Om det blir aktuellt med ett ingripande mot ett fartyg till sjöss är det Kustbevakningen som gör detta och som därefter utför erforderliga utredningsåtgärder.

Samtidigt som Kustbevakningen alltså i praktiken svarar för en stor del av det faktiska utredningsarbetet saknar myndigheten självständiga brottsutredande befogenheter. De befogenheter Kustbevakningen har enligt LKP får utövas endast i omedelbar anslutning till ett misstänkt brott och bara under förutsättning att polisen inte är på plats. Rapportering skall i dessa fall omedelbart ske till polismyndighet eller åklagare som har att ta det egentliga ansvaret för brottsutredningen. På Kustbe-

vakningen som myndighet ligger således inget egentligt ansvar för brottsutredningen.

Utredningen har konstaterat att det finns brister i utredningsförfarandet. Inom polis- och åklagarväsendet avser bristerna främst att ansvaret för förundersökningarna är spritt på olika personer och/eller organisatoriska enheter, där den specialistkunskap som krävs för att handlägga denna typ av ärenden ofta saknas. Enligt vad utredningen vidare har konstaterat behöver också vissa utbildningsinsatser göras inom Kustbevakningen för att förbättra kunskaperna om det rättsliga förfarandet när det gäller de krav som måste ställas på den som svarar för utredningsarbetet. Det förekommer att utredningarna brister i kvalitet i fråga om dokumentation och beslutade åtgärder. Utredningen har vidare påpekat att det kan riktas kritik mot samtliga myndigheter för att man inte tillräckligt effektivt begagnar möjligheterna till samarbete och kunskapsutbyte mellan skilda myndigheter inom och utom landet. Det kan leda till otydligheter i ansvarsfördelningen och omständiga kommunikationsvägar. Vid ett ingripande mot ett utländskt fartyg på väg bort från svenskt vatten kan dessa förhållanden leda till att ett ingripande inte blir av trots att ett sådant i och för sig vore motiverat. Enligt utredningen kopplas åklagare in i ett alltför sent skede, inte sällan först då utredningen överlämnas till åklagaren för beslut i åtalsfrågan. Detta gäller ibland även om fartyget har stoppats och utredningsåtgärder har vidtagits ombord.

Kustbevakningen bör ges befogenhet att bedriva förundersökning i fråga om brott mot bestämmelserna om förbud mot oljeutsläpp och andra skadliga ämnen

Många av de problem som finns med dagens ordning är av det slag att man i och för sig borde kunna komma till rätta med dem genom utbildningsinsatser och genom att myndigheterna utvecklar samarbete och arbetsmetoder inom ramen för det befintliga regelverket. Genom tillskapandet av den nya organisation för bekämpning av miljöbrott inom åklagarväsendet som inrättades den 1 januari 2000 kan det förutsättas att arbetet också kommer att gå i denna riktning (jfr avsnitt 6.5.9). Som ett led i att utveckla samarbetsformerna ingår bl.a. Kustbevakningen i det av Riksåklagaren inrättade miljöbrottsrådet. Likväl kommer den obalansen att kvarstå att Kustbevakningen saknar självständiga brottsutredande befogenheter samtidigt som man i praktiken är den myndighet som har att svara för utredningsarbetet. Hade Kustbevakningen däremot ett självständigt ansvar för brottsutredningen skulle det enligt regeringens mening finnas en helt annan plattform än vad som finns i dag för ett långsiktigt utvecklingsarbete syftande både till att stärka kompetensen inom Kustbevakningen och att etablera ett väl fungerande samarbete med polis och åklagare. Regeringen anser därför att övervägande skäl talar för att Kustbevakningen bör ges den befogenhet att inleda och bedriva förundersökning rörande olagliga oljeutsläpp som man i dag saknar. Därmed följer bl.a. den stora fördelen att en naturlig kommunikationskanal öppnas direkt mellan Kustbevakningen och åklagaren. Detta bör på sikt kunna leda till ett snabbt och smidigt samarbete där den specialkompetens som finns på respektive område obrutet kan utnyttjas under hela förundersökningen.

Att Kustbevakningen också har administrativa uppgifter på området och bl.a. kan fatta beslut om vattenföroreningsavgift utgör enligt regeringens mening inget hinder mot att Kustbevakningen ges ett utökad ansvar för brottsutredningen. När vattenföroreningsavgiften infördes och Kustbevakningen fick sina befogenheter beträffande den avgiften ansågs detta ligga väl i linje med de polisiära uppgifterna enligt LKP (prop.1982/83:87 s. 30).

Utredningen har föreslagit att Kustbevakningens befogenheter att inleda och bedriva förundersökning begränsas till olagliga utsläpp av olja och andra skadliga ämnen. Regeringen ansluter sig till den uppfattningen. Behovet av en särskild reglering gör sig främst gällande vid de ingripanden som avser olagliga utsläpp till sjöss. Som utredningen framhållit torde det vara mindre ändamålsenligt att tillämpa olika förfaranden för brottsutredningar avseende olagliga utsläpp beroende på var utsläppet har inträffat. Ett utsläpp till sjöss kan t.ex. föranleda åtgärder i hamn. Även den motsatta situationen kan uppkomma. Rätten att inleda och bedriva förundersökning bör således gälla generellt och inte begränsas enbart till ingripanden till sjöss.

Kustbevakningens rätt att inleda förundersökning bör således avgränsas till överträdelse av utsläppsförbudet i VlfL. Regeringen föreslår att en sådan bestämmelse införs i 11 kap. 4 § VlfL. Vid överträdelser av andra bestämmelser i VlfL kommer således ansvaret för förundersökningen att ligga kvar på åklagare och polismyndighet. De kommer därvid precis som idag att kunna anlita biträde av Kustbevakningen eller att uppdra åt tjänsteman vid Kustbevakningen att vidta viss åtgärd som hör till förundersökningen. Några bärande skäl att utvidga möjligheten att anlita biträde av Kustbevakningen för utredningsåtgärder utöver vad som i dag är möjligt enligt LKP föreligger inte enligt regeringens mening. De brott som kan aktualiseras i sammanhanget torde omfattas av LKP.

Regeringen föreslår att det i 11 kap. 3 § införs en hänvisning till 7 § LKP, där möjligheterna att anlita biträde av Kustbevakningen och dessa tjänstemän regleras.

Ett gemensamt ansvarsområde

Grundtanken bakom förslaget är således att skapa möjligheter för Kustbevakningen att bedriva brottsutredningar avseende olagliga oljeutsläpp till sjöss. Förslaget kan sägas fylla ett tomrum eftersom polisen, som har den formella behörigheten att bedriva sådana brottsutredningar, endast bedriver sin verksamhet helt kustnära och inte året runt eller längs alla kustavsnitt. Att Kustbevakningen ges utvidgade befogenheter syftar alltså inte till någon begränsning av polisens befogenheter på området. Den begränsning av Kustbevakningens befogenheter till fall där polisen är förhindrad att ingripa kommer dock att försvinna som en följd av att Kustbevakningen får självständiga brottsutredande uppgifter. Kustbevakningens befogenheter anses omfatta även hamnar och något formellt hinder mot att utöva befogenheterna där kommer därför inte att föreligga. Beträffande ingripanden i hamnar bör utredningsansvaret ligga hos den myndighet som har bäst förutsättningar att snabbt kunna säkra bevis och inleda förundersökning. När det gäller utredningar som inleds med en anmälan från en utomstående en tid efter att den påstådda gärningen har

ägt rum bör utgångspunkten emellertid alltid vara att utredningsansvaret skall ligga på polisen. Inget hindrar dock att myndigheterna kommer överens om en annan ordning. Sammanfattningsvis gäller alltså att myndigheterna bör få ett gemensamt ansvarsområde. För det fall det efterhand skulle visa sig att kompetensfördelningen kräver särskild reglering bör detta lämpligen ske genom myndighetsvisa överenskommelser eller föreskrifter.

Kustbevakningen bör ha samma befogenheter som polisen

Då Kustbevakningen leder förundersökningen bör i princip samma regler gälla för Kustbevakningen som för polismyndighet då den myndigheten leder förundersökningen. Kustbevakningen bör således ha rätt att hålla förhör med personer, liksom att under i rättegångsbalken angivna förutsättningar hämta personer till förhör. Kustbevakningen bör i princip också ha samma befogenheter som tillkommer förundersökningsledare vid polismyndighet att besluta om tvångsmedel. Detta följer av den reglering som föreslås i 11 kap. 4 § VlfL. När det gäller ingripanden mot utländska fartyg som befinner sig utanför svenskt inre vatten bör det dock ankomma på åklagaren eller rätten att fatta beslut om förhör och användande av tvångsmedel (se avsnitt 6.5.4 under rubriken Beslut om förhör och tvångsmedel...).

Kustbevakningstjänstemans befogenheter

Kustbevakningstjänsteman bör i huvudsak ha samma befogenheter som en enskild polisman har att vidta åtgärder i samband med en förundersökning, då det gäller utredning av brott mot bestämmelserna i VlfL. Genom att Kustbevakningen ges självständiga befogenheter att inleda och bedriva förundersökning saknas också skäl att, såvitt avser dessa brott, i VlfL införa den begränsning som gäller enligt LKP om att befogenheterna endast får utövas i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden. Även fortsättningsvis bör det dock vara möjligt för en kustbevakningstjänsteman att företa snabba ingripanden vid alla brott mot VlfL. Vid exempelvis bevissäkrande åtgärder med anledning av ett olagligt utsläpp kan även annan brottslighet mot VlfL uppdagas. Det förefaller inte ändamålsenligt att kustbevakningstjänstemannens befogenheter att vidta utredningsåtgärder är mer begränsade beträffande andra brott mot VlfL än olagliga utsläpp. Kustbevakningstjänstemannens befogenheter bör därför vara desamma beträffande alla brott mot VlfL.

Regeringen föreslår således att en kustbevakningstjänsteman skall ha samma befogenhet som en polisman att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder innan förundersökningen har hunnit inledas, ta med någon till förhör, gripa den som misstänks för brott, ta föremål i beslag, företa en husrannsakan och att vidta en undersökning av något annat ställe som inte är tillgängligt för allmänheten med anledning av brott mot VlfL. Regeringen föreslår att bestämmelser med detta innehåll införs i 11 kap. 2, 5, 6, 7 och 8 §§ VlfL.

I enlighet med vad som följer av 24 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken skall ett gripande skyndsamt anmälas till åklagaren. Har andra åtgärder vidtagits av kustbevakningstjänsteman skall dessa skyndsamt anmälas till den som har att leda förundersökningen. Har en utredningsåtgärd vidtagits med anledning av ett annat brott mot Vfl än ett olagligt utsläpp kan en anmälan således aldrig ske till en sådan befattningshavare vid Kustbevakningen som har rätt att leda förundersökning, eftersom dennes befogenhet bara omfattar brott mot utsläppsförbudet.

I likhet med utredningen anser regeringen att kustbevakningstjänsteman inte skall kunna besluta om kroppsbesiktning. Regeringen anser emellertid inte heller att tjänsteman vid Kustbevakningen bör ges befogenhet att själv få fatta beslut om kroppsvisitation vid utredningar om brott av nu aktuellt slag. I de undantagsfall behov av kroppsvisitation kan antas föreligga är det svårt att förutse en situation där saken skulle ha sådan angelägenhetsgrad och vara av så brådskande natur att frågan inte hinner underställas undersökningsledaren. Med hänsyn härtill och till att det rör sig om ett tvångsmedel som innebär ett förhållandevis stort ingrepp i den personliga integriteten anser regeringen att det saknas tillräckliga skäl att öppna för en ökad användning av tvångsmedlet i fråga.

Såsom Lagrådet har påpekat bör det övervägas om inte bestämmelsen i 29 § första stycket andra meningen polislagen (1984:387) bör kompletteras med en hänvisning till 10 § första stycket 6 samma lag. Regeringen avser att återkomma till den frågan i annat sammanhang.

6.5.3 Tidpunkt för åklagarinträde

Regeringens förslag: Åklagaren övertar ledningen av förundersökningen så snart någon skäligen kan misstänkas för ett olagligt utsläpp eller när det i annat fall är påkallat av särskilda skäl.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen har även föreslagit att ett tidigt åklagarinträde i de flesta fall skall uppnås genom att det ankommer på åklagaren att fatta beslut om tvångsmedel.

Remissinstanserna: De instanser som har uttalat sig har ställt sig positiva till förslaget. *Justitieombudsmannen* har föreslagit att det skall framgå av lagtexten att åklagaren skall överta förundersökningen så snart det skäligen kan misstänkas från vilket fartyg ett utsläpp har skett.

Skälen för regeringens förslag: Enligt de allmänna bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken skall då förundersökning inletts av polismyndighet och saken inte är av enkel beskaffenhet, ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl. Riksåklagaren har, med stöd av 2 § tredje stycket förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren lämnat allmänna råd om ledningen av förundersökningen (RÅFS 1997:12). Råden har utformats i samråd med Rikspolisstyrelsen. Råden är gemensamma för olika typer av förundersökningar och tar inte särskilt upp Vfl.

Regeringen anser att lämplighetsskäl talar för att åklagaren tar över förundersökningar avseende olagliga utsläpp redan på ett tidigt stadium. Av lagen bör dock bara framgå vid vilken senaste tidpunkt åklagarinträdet skall ske. Utredningar avseende olagliga utsläpp är normalt sett komplicerade och kan knappast i något fall bedömas vara av enkel beskaffenhet. Lagen bör därför utformas så att åklagaren undantagslöst skall ta över ansvaret för förundersökningen senast när någon skäligen kan misstänkas för ett olagligt utsläpp. I enlighet med vad som gäller enligt rättegångsbalken bör åklagaren också i annat fall överta ledningen av förundersökningen när det är påkallat av särskilda skäl. Regeringen föreslår att en regel av denna innebörd införs i 11 kap. 4 § tredje stycket VtFL. Vid ingripanden mot utländska fartyg som befinner sig utanför inre vatten bör regelmässigt särskilda skäl anses föreligga för åklagaren att ta över förundersökningen (se även författningskommentaren till 11 kap. 4 §).

Regeringen anser emellertid inte att frågan om åklagarinträde i och för sig skall styras av beslutsbefogenheterna för tvångsmedel. Det bör i stället överlämnas åt myndigheterna att, med beaktande av de krav som bör ställas på utredningen avseende olagliga utsläpp, genom överenskommelser eller föreskrifter närmare reglera vid vilken tidpunkt som åklagaren bör ta över förundersökningen inom de ramar som anges i lagen. Härvid kan såsom utredningen framhållit även beaktas regionala och lokala förhållanden.

6.5.4 Ingripanden mot utländska fartyg

Regeringens förslag: De begränsningar som gäller enligt det internationella regelverket vid straffrättsliga ingripanden mot utländska fartyg lagregleras. Beslut om förhör enligt 23 kap. rättegångsbalken eller om användande av tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken ombord på utländska fartyg utanför svenskt inre vatten skall fattas av åklagaren eller rätten.

Utredningens förslag: Stämmer delvis överens med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttalat sig har ställt sig positiva till att de havsrättsliga förutsättningarna lagregleras.

Skälen för regeringens förslag

De begränsningar som gäller för ingripande till sjöss mot utländska fartyg bör lagregleras

I rättegångsbalken finns de straffprocessuella bestämmelserna om förundersökningsförfarandet och om användande av tvångsmedel. Bestämmelserna är universella i den meningen att de inte uttryckligen begränsas till vad som sker i riket eller till svenska medborgare. Generellt gäller dock att en förutsättning för att ett straffrättsligt förfarande skall få inledas i Sverige är att det föreligger svensk domsrätt.

I dag saknas svensk domsrätt vid brott mot bestämmelserna om förebyggande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön som begås på ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen. Regeringen föreslår i avsnitt 6.4 att domsrätten utvidgas till att även omfatta den ekonomiska zonen. Den föreslagna regleringen ansluter till havsrättskonventionens bestämmelser.

Med utökade befogenheter för Kustbevakningen att bedriva brottsutredande verksamhet till sjöss och med utvidgad domsrätt aktualiseras frågan om vilka begränsningar som gäller för möjligheterna att ingripa mot utländska fartyg. Det rör sig om ett rättsligt komplicerat område och det torde råda betydande osäkerhet om vad som gäller beträffande möjligheterna att ingripa mot utländska fartyg till sjöss. Regeringen ser det därför som angeläget att så långt möjligt införa regler som närmare anger under vilka förutsättningar ett ingripande skall få ske. En sådan reglering bör ansluta till havsrättskonventionen.

Regleringen i havsrättskonventionen

I avsnitt 5.2.2. redogörs översiktligt för havsrättskonventionen samt för indelningen i olika vattenområden. I avsnitt 6.2.2. berörs reglerna om ingrepp mot utländska fartyg, utifrån förutsättningarna för tillsynsmyndighet att företa inspektion enligt 6 kap. VlfL. I avsnitt 6.4 lämnas en beskrivning av förutsättningarna för domsrätt i den ekonomiska zonen. Vad som aktualiseras i detta avsnitt är de begränsningar som gäller enligt havsrättskonventionen mot att använda utredningsåtgärder och tillgripa tvångsmedel vid brottsutredning. Nedan lämnas en samlad redovisning av regleringen i havsrättskonventionen utifrån den utgångspunkten. Det blir oundvikligen fråga om vissa upprepningar i förhållanden till vad som tidigare har redovisats.

En stats territorialhav är en del av statens territorium. Möjligheterna för en kuststat att ingripa mot utländska fartyg i territorialhavet är emellertid begränsad av rätten till s.k. oskadlig genomfart. Med genomfart avses i huvudsak färd genom territorialhavet i syfte att passera havet eller inlöpa till eller gå till havs från inre vatten. Genomfarten skall vara oavbruten och skyndsam. Genomfarten är oskadlig om den inte stör kuststatens lugn, ordning eller säkerhet. Genomfart av ett utländskt fartyg anses störa kuststatens lugn, ordning och säkerhet bl.a. om fartyget deltar i åtgärder som medför avsiktlig och allvarlig förorening i strid med konventionen. Detta regleras i artiklarna 17, 18 och 19 i havsrättskonventionen.

Enligt artikel 21 får kuststaten anta lagar och andra författningar rörande oskadlig genomfart av territorialhavet med avseende på bl.a. sjösäkerhet och reglering av trafiken till sjöss samt bevarande av kuststatens miljö och förhindrande, begränsning och kontroll av förorening av den. Kuststatens lagar och andra författningar får dock endast tillämpas på utformning, konstruktion, bemanning eller utrustning av utländska fartyg, om bestämmelserna ger uttryck för allmänt accepterade internationella regler eller standarder (artikel 21 punkt 2).

Kuststaten får inte heller ställa sådana krav på utländska fartyg som faktiskt medför att rätten till oskadlig genomfart förvägras eller inskränks eller som formellt eller faktiskt diskriminerar någon stats fartyg eller

fartyg som fraktar last till eller från någon stat eller för dess räkning (artikel 24). Utländska fartyg är skyldiga att vid utövandet av rätten till oskadlig genomfart iaktta alla sådana lagar och författningar som kuststaten antagit enligt artikel 21. Kuststaten har enligt artikel 25 rätt att hindra fartygs genomfart om genomfarten inte är oskadlig. Vid överträdelse som inte är av sådant slag att de kan anses störa kuststatens lugn, ordning eller säkerhet synes generellt gälla att kuststatens myndigheter kan ingripa mot fartyget och mot de ansvariga personerna på fartyget, men inte varaktigt avbryta fartygets oskadliga genomfart.

Konventionen kodifierar dock vissa begränsningar i kuststatens rätt att utöva straffrättslig jurisdiktion ombord på utländska fartyg under genomfart av territorialhavet. I artikel 27 anges att kuststatens straffrättsliga jurisdiktion i dessa fall inte bör utövas i syfte att anhålla (arrest) en person eller utföra undersökning (investigation) med anledning av brott som begåtts ombord på fartyget under dess genomfart annat än i vissa närmare angivna fall, bl.a. om brottets följder sträcker sig till kuststaten eller om brottet är av sådant slag att det stör lugnet i landet eller ordningen på territorialhavet. Ett generellt undantag från huvudregeln ger dock kuststaten rätt att företa anhållande och undersökning på ett utländskt fartyg som efter att ha lämnat kuststatens inre vatten passerar territorialhavet (artikel 27 punkt 2). Då straffrättslig jurisdiktion utövas skall kuststaten, om befälhavaren begär det, underrätta flaggstatens diplomatiska eller konsulära tjänstemän innan den vidtar några åtgärder. I en nödsituation kan en sådan underrättelse dock överlämnas medan åtgärderna vidtas (artikel 27 punkt 3). Vid övervägande huruvida eller hur ett anhållande bör företas skall enligt en generell regel myndigheterna ta vederbörlig hänsyn till sjöfartens intressen (artikel 27 punkt 4). Avsiktliga och allvarliga föroreningar av territorialhavet anses enligt artikel 19 vara av det slag att de stör kuststatens lugn, ordning och säkerhet. Vid sådana föroreningar kan således straffrättslig jurisdiktion utövas och fartygets genomfart avbrytas.

Del XII i havsrättskonventionen (artiklarna 192–237) innehåller bestämmelser om skydd och bevarande av den marina miljön. I artikel 220 regleras kuststaters säkerställande av tillämpningen av reglerna i havsrättskonventionen.

Förutsättningarna för att ingripa mot fartyg med anledning av utsläpp i territorialhavet regleras i artikel 220 punkt 2. När det föreligger klara skäl att anta att ett fartyg under genomfart av en stats territorialhav har överträtt statens lagar och andra författningar, vilka antagits i enlighet med havsrättskonventionen eller tillämpliga internationella regler och normer för att förhindra, begränsa och kontrollera förorening, får staten företa en fysisk inspektion av fartyget. När bevismaterialet berättigar härtill får staten inleda rättsliga förfaranden, däri inbegripet kvarhållande av fartyget i enlighet med statens lagar.

En stats ekonomiska zon kan varken anses utgöra en del av statens territorium eller en del av det fria havet. Den är i stället, enligt artikel 55, underkastad en särskild rättsordning. I den ekonomiska zonen åtnjuter alla staters fartyg, med de förbehåll som anges i konventionen, samma frihet för sjöfart som gäller på det fria havet (se artikel 58 med hänvisning till artiklarna 88–115). Kuststaten har emellertid enligt artikel 56 vissa rättigheter och skyldigheter och viss jurisdiktion i den ekonomiska

zonen. Kuststaten har enligt tillämpliga bestämmelser i konventionen jurisdiktion med avseende på bl.a. skydd och bevarande av den marina miljön. Det saknas möjlighet att enbart med stöd av artikel 27 ingripa mot ett utländskt fartyg med anledning av ett brott som har begåtts innan fartyget kom in på territorialhavet om fartyget kommer från en utländsk hamn och endast passerar genom territorialhavet utan att anlöpa statens inre vatten. Ingripande kan då i stället ske med stöd av bestämmelserna i del XII (artiklarna 192–237).

Möjligheterna att ingripa mot utländska fartyg med anledning av utsläpp i den ekonomiska zonen regleras i artikel 220 punkterna 3, 5 och 6.

Av artikel 220 punkt 3 framgår följande. När det föreligger *klara skäl att anta* att ett fartyg, som navigerar i den ekonomiska zonen eller territorialhavet, i den ekonomiska zonen har överträtt tillämpliga internationella regler eller normer för förhindrande, begränsning och kontroll av förorening från fartyg – eller motsvarande lagar och andra författningar som kuststaten i överensstämmelse med internationella normer och regler har utfärdat – får kuststaten begära att fartyget lämnar information beträffande identitet och registreringshamn, sin senaste och nästa anlöpningshamn och annan relevant information, som krävs för att fastställa huruvida en överträdelse ägt rum.

Lämnas inte information och har överträdelsen lett till ett omfattande utsläpp, som medfört eller hotat medföra betydande förorening av den marina miljön, får kuststaten enligt artikel 220 punkt 5 företa en fysisk inspektion av fartyget. Fysisk inspektion får också företas om uppgifter lämnas men dessa flagrant avviker från uppenbara fakta. För inspektion krävs i båda fallen därutöver att omständigheterna i fallet påkallar en sådan inspektion.

För att inleda rättsligt förfarande, inbegripet kvarhållande av fartyget, skall enligt artikel 220 punkt 6 ytterligare förutsättningar vara uppfyllda. Förutom att det skall föreligga *klara objektiva bevis*, dvs. ett starkare beviskrav än i det föregående, för att ett förbjudet utsläpp har ägt rum i den ekonomiska zonen krävs att detta utsläpp har medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada på kusten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen eller på tillgångarna i dess territorialhav eller ekonomiska zon.

I artiklarna 223–233 (kapitel 7 Garantier) anges vissa begränsningar i rättigheten att vidta inspektion och inleda rättsligt förfarande mot utländska fartyg. Enligt artikel 226 skall varje fysisk inspektion av ett utländskt fartyg begränsas till en undersökning av sådana certifikat, loggböcker och andra dokument som fartyget enligt allmänt erkända internationella regler och normer skall medföra. Vidare fysisk inspektion av fartyget får endast äga rum efter en sådan undersökning och endast om det föreligger klara skäl att anta att fartygets eller dess utrustnings skick väsentligt avviker från uppgifterna i dokumenten, innehållet i sådana dokument inte är tillräckligt för att bekräfta en misstänkt överträdelse eller fartyget inte medför giltiga certifikat eller loggböcker. Denna begränsning gäller oavsett om det utländska fartyget befinner sig på inre vatten, i territorialhavet eller i den ekonomiska zonen.

Bestämmelsen om s.k. omedelbart förföljande i artikel 111 i havsrättskonventionen, vilken även är tillämplig i detta sammanhang, redogör

regeringen för i avsnitt 6.2.2. Regeringen redogör i samma avsnitt för sin uppfattning om hur havsrättskonventionens begrepp bör översättas i den svenska lagtexten.

Prop. 2000/01:139

Havsrättskonventionen och svensk reglering av tvångsmedel

Ingripanden mot utländska fartyg för att företa andra åtgärder i bevisningsringssyfte än inspektion har alltså inte närmare reglerats i havsrättskonventionen. Förutom en inspektion är det främst förhör med besättningen som kan komma i fråga. Även andra utredningsåtgärder kan aktualiseras, t.ex. att beslag tas i form av oljeprov. Bestämmelserna i artiklarna 220 och 226 bör enligt regeringen ges den tolkningen att utredningsåtgärder, såsom husrannsakan, förhör eller beslag, inte får vidtas om inte förutsättningar föreligger att företa fysisk inspektion enligt artikel 220 punkt 2 eller 5 eller enligt artikel 226. Det gäller också om ingripandet endast sker för att genomföra en sådan undersökning som avses i 28 kap. 10 § rättegångsbalken och som kan ske utan något särskilt förordnande. Översatt till svenska förhållanden vid en förundersökning kan således en fysisk inspektion främst handla om en husrannsakan eller en mindre omfattande undersökning ombord på fartyget och sådana utredningsåtgärder som kan hållas i anslutning därtill, t.ex. förhör med besättningsmedlemmar och beslag i form av oljeprov. Befogenheten att företa en fysisk inspektion innebär inte att ett frihetsberövande kan ske eller att det vidtas åtgärder som uppehåller fartyget under längre tid än vad som krävs för att företa exempelvis en undersökning av fartyget. För detta krävs nämligen att det föreligger förutsättningar enligt havsrättskonventionen att inleda rättsligt förfarande, däri inbegripet kvarhållande av fartyget.

Artikel 226, en av de garantiregler som gäller för utländska fartyg, föreskriver emellertid att en fysisk inspektion under vissa förhållanden skall begränsas till undersökning av giltiga handlingar. Bestämmelsen saknar direkt motsvarighet i den svenska regleringen av förundersökning. Regeringen återkommer nedan till hur artikel 226 bör beaktas i den svenska lagstiftningen.

Att exempelvis belägga kvarstad på ett fartyg eller frihetsberöva en besättningsman kan således endast komma i fråga då det finns förutsättningar att inleda ett rättsligt förfarande enligt artikel 220 punkt 2 eller punkt 6. Reglerna bör dock så långt möjligt ges en generell utformning. Att det enligt artikel 220 punkt 2 (inspektion och inledande av rättsligt förfarande i territorialhavet med anledning av utsläpp i Sveriges sjöterritorium) krävs ytterligare förutsättningar för att inleda rättsligt förfarande än för att företa en fysisk inspektion harmonierar med den svenska regleringen. Det som föreskrivs i artikel 220 punkt 2 är nämligen att ett rättsligt förfarande får inledas då bevismaterialet berättigar härtill.

När ett ingripande stödjer sig på artikel 220 punkt 5 (inspektion i territorialhavet eller den ekonomiska zonen med anledning av utsläpp i den ekonomiska zonen) får endast en fysisk inspektion göras. Det bör därför föreskrivas i den svenska regleringen att endast en husrannsakan och utredningsåtgärder som kan göras i samband därmed då får företas. Det som kan komma ifråga är förhör med besättningen och tagande av oljeprov. Beslag av föremål eller av handlingar ombord kan komma att

stå i strid med havsrätten, eftersom en sådan åtgärd kan medföra att fartyget inte kan fortsätta sin resa och att man därför uppehåller fartyget under längre tid än vad som krävs för att företa själva undersökningen av fartyget. Det finns emellertid inget som hindrar att oljedagböcker och andra handlingar dokumenteras genom exempelvis fotografier. Det bör därutöver föreskrivas en särskild begränsning i möjligheterna att inbringa fartyget till hamn. Regeringen återkommer till det under rubriken Verkställighet i avsnitt 6.5.5.

Endast då förutsättningarna enligt artikel 220 punkt 6 (inledande av rättsligt förfarande i territorialhavet eller den ekonomiska zonen med anledning av utsläpp i den ekonomiska zonen) är uppfyllda kan ytterligare åtgärder vidtas, dvs. åtgärder som innebär att man inleder ett rättsligt förfarande. Bevisläget kan vara sådant t.ex. på grund av att Kustbevakningen har observerat ett utsläpp vid sin flygspaning. Om bevisningen stärkts efter en inledande undersökning kan det också föreligga förutsättningar att vidta rättsliga åtgärder i enlighet med vad som följer av artikel 220 punkt 6. Även detta bör regleras särskilt i den svenska lagstiftningen. De havsrättsliga begränsningarna i artikel 220 gäller bara ingripanden i territorialhavet och den ekonomiska zonen. De särskilda garantireglerna, däribland artikel 226, gäller emellertid även utländska fartyg som befinner sig i inre vatten eller hamn. Eftersom det inte finns några särskilda begränsningar i rätten att vidta rättsliga åtgärder mot svenska fartyg bör särregleringen enbart avse utländska fartyg.

Möjligheterna att ingripa mot utländska fartyg är större när det gäller misstanke om brott mot utsläppsförbudet än när det gäller misstanke om brott mot föreskrifter och förbud enligt 10 kap. 3 § och 4 § VflL. Den straffrättsliga jurisdiktionen sträcker sig enligt artikel 27 punkt 1 bara till sådana brott vars följder sträcker sig till kuststaten eller stör lugnet i landet eller ordningen på territorialhavet. Ingripanden med anledning av överträdelse av de senare straffbuden får därför, i enlighet med vad som följer av artikel 27 punkt 2, i princip ske endast om fartyget befinner sig på svenskt inre vatten, eller brottet har begåtts på svensk inre vatten och fartyget har lämnat inre vatten och befinner sig i territorialhavet.

Befogenheterna för tillsynsmyndighet att inspektera fartyg har sedan tidigare anpassats till de havsrättsliga begränsningarna. Regeringen redogör i avsnitt 6.2.2 hur dessa begrepp bör översättas i den svenska lagtexten. *Justitieombudsmannen* och *Riksåklagaren* har i sina remissvar ansett att begreppet ”klara skäl att anta” i havsrättskonventionen bör uttryckas som ”skäligen misstanke” när de havsrättsliga förutsättningarna för att använda tvångsmedel lagregleras. Rekvisitetet ”skäligen misstanke” används avseende personella tvångsmedel. Den havsrättsliga regleringen har dock en vidare syftning. Redan på grund härav är det tveksamt om rättegångsbalkens terminologi bör användas. De havsrättsliga begränsningarna bör ses som en särskild reglering vid sidan av rättegångsbalkens regler och innebär i vissa fall skärpta beviskrav i fråga om användande av tvångsmedel. Enligt regeringens mening bör därför den havsrättsliga begreppsbyggnaden vara likalydande vad gäller begränsningarna att företa inspektion enligt 6 kap. och begränsningarna att vidta utredningsåtgärder och använda tvångsmedel samt ansluta så nära som möjligt till den internationella regleringen.

Regeringen föreslår således att bestämmelser med den innebörd som redovisats ovan införs i 11 kap. 10–12 §§ VlfL. Bestämmelsernas tillämpningsområden utvecklas närmare i författningskommentaren.

Beslut om förhör och tvångsmedel ombord på utländska fartyg utanför inre vatten bör vara förbehållet åklagaren och rätten

Den utredningsåtgärd som i första hand aktualiseras är att undersöka fartyget. Inom ramen för en brottsutredning aktualiseras på ett tidigt stadium ett beslut om husrannsakan. Husrannsakan får enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken ske i hus, rum eller slutet förvaringsställe om det förekommer anledning att anta att ett brott har begåtts varpå fängelse kan följa. Bestämmelsen är tillämplig även på en undersökning av ett fartyg.

För att genomföra en husrannsakan på ett fartyg som befinner sig till sjöss krävs naturligen att fartyget stoppas och uppehålls en tid. Förhållandena kan i något fall också tänkas vara sådana att fartyget måste inbringas till hamn för att åtgärderna skall kunna vidtas. Det rör sig således om mycket ingripande åtgärder för den enskilde. Rättstillämpningen kompliceras av den internationella reglering som finns på området. Därtill kommer att utsikterna att få till stånd en lagföring och verkställighet kanske många gånger ter sig begränsade. Med i bilden finns också de praktiska svårigheter som kan vara förenade med att få till stånd en undersökning av ett fartyg till sjöss. I vad mån exempelvis en husrannsakan praktiskt kan genomföras är dock en verkställighetsfråga och måste i princip hållas isär från den rättsliga bedömningen av om ett förordnande om husrannsakan får meddelas enligt rättegångsbalkens bestämmelser och enligt havsrätten. Beslut om husrannsakan mot utländska fartyg till sjöss aktualiserar alltså bedömningar som ställer höga krav på rättslig kompetens. Beslutanderätten bör därför i dessa fall vara förbehållen åklagaren och rätten. Havsrättskonventionens bestämmelser innebär, som det tidigare redogjorts för, att i princip samma förutsättningar som gäller för husrannsakan måste vara uppfyllda för genomförande av andra utredningsåtgärder såsom förhör eller beslag. Även beslut om förhör och andra tvångsmedel än husrannsakan bör därför förbehållas åklagaren eller rätten vid ingripanden mot utländska fartyg som befinner sig utanför inre vatten. I denna del bör således en förundersökningsledare vid polismyndigheten eller Kustbevakningen inte ha samma befogenheter som gäller för förundersökningsledare enligt rättegångsbalken. Endast om saken är brådskande bör det stå öppet för en kustbevakningstjänsteman att fatta beslut om att företa en husrannsakan eller vidta andra tvångsåtgärder. Motsvarande reglering finns för enskilda polismän i rättegångsbalken. En särskild regel med detta innehåll bör införas i 11 kap. 9 §.

Begränsningarna i befogenheten att undersöka annat än certifikat och giltiga handlingar bör lagregleras

Enligt artikel 226 föreligger det en begränsning i rätten att företa en vidare fysisk inspektion av ett utländskt fartyg än granskning av giltiga handlingar och certifikat. Denna artikel gäller oavsett om fartyget

befinner sig i hamn, på inre vatten, i territorialhavet eller i den ekonomiska zonen. Denna reglering har, beträffande Sjöfartsverkets inspektion, införlivats genom 6 kap. 3 § VlfL. En husrannsakan eller annan utredningsåtgärd som är att anse som fysisk inspektion enligt havsrättskonventionen, måste inledas med en granskning av fartygets handlingar. Åtgärden får inte utvidgas till att avse fartyget som sådant om det inte behövs för att bekräfta en misstanke om att det på fartyget har begåtts ett brott beträffande vilket husrannsakan eller annan utredningsåtgärd får företas. I de fall Sjöfartsverket har genomfört en granskning av handlingarna, och åklagarens beslut om husrannsakan eller annan utredningsåtgärd kan grunda sig på den granskningen, bör det inte vara erforderligt med någon ny granskning innan en vidare inspektion av fartyget sker. Om Sjöfartsverkets inspektion visat att giltiga handlingar saknas behöver heller inte frågan aktualiseras på nytt av åklagaren eller Kustbevakningen. I andra fall får emellertid en husrannsakan eller andra utredningsåtgärder ske endast om en granskning av handlingarna inte är tillräcklig. I vissa fall kan en granskning av handlingarna vara tillräcklig. I andra fall, när innehållet i dokumenten inte är tillräckligt för att bekräfta en misstänkt överträdelse, kan husrannsakan eller andra utredningsåtgärder genomföras.

Frågan är hur situationen praktiskt skall lösas av åklagaren och Kustbevakningen. Ett alternativ är att åklagarens beslut om husrannsakan eller andra utredningsåtgärder enligt rättegångsbalken, vilket ger befogenhet för verkställande myndighet att genomsöka fartyget, villkoras av att en granskning av handlingarna inte är tillräcklig. En annan möjlighet är att Kustbevakningen har radiokontakt med åklagaren och därigenom inhämtar dennes beslut i frågan om man skall gå vidare med husrannsakan efter att ha kontrollerat handlingarna. I de fall sådan kommunikation inte kan upprättas kan det regelmässigt anses föreligga fara i dröjsmål, eftersom fartyget knappast kan antas ligga kvar för att avvakta åklagarens beslut. Kustbevakningstjänstemannen kan då själv besluta om husrannsakan och andra åtgärder. Sammanfattningsvis föreslår regeringen att en bestämmelse om att granskning av certifikat eller motsvarande handlingar skall föregå andra åtgärder förs in i 11 kap. 13 §.

Bedömningen av om det över huvud taget är rättsligt motiverat att genomföra en husrannsakan eller andra utredningsåtgärder på ett utländskt fartyg utanför svenskt inre vatten ligger som närmare utvecklats ovan på åklagaren eller rätten.

6.5.5 Straffprocessuella tvångsmedel

Regeringens bedömning: Det bör inte införas något nytt straffprocessuellt tvångsmedel vid sidan av rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel.

Regeringens förslag: Husrannsakan får företas trots regleringen i begränsningslagen. Förutsättningarna för att verkställa utredningsåtgärder och vidta tvångsmedel mot fartyg till sjöss skall regleras i en särskild bestämmelse.

Utredningens förslag: Stämmer delvis överens med regeringens förslag. Utredningen har därutöver föreslagit bl.a. att det som särskilt straffprocessuellt tvångsmedel införs en möjlighet för åklagaren att – under närmare angivna förutsättningar – besluta att ett fartyg skall stoppas, kvarhållas eller inbringas till hamn, om sådan åtgärd behövs för att säkra bevisning. Vidare har utredningen föreslagit att kvarhållande skall kunna ske under viss tid för att säkra betalning av böter eller företagsbot, oberoende av om fartyget ägs av den misstänkte eller inte. Kustbevakningens befogenhet att meddela förbud och förelägganden för att säkra bevisning i ärenden om vattenföroreningsavgift skall då också, enligt utredningens förslag, upphöra. Utredningen har vidare föreslagit att polismyndighetens och Kustbevakningens befogenheter att ta oljeprov skall regleras genom bestämmelserna om beslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är i huvudsak positiva till utredningens förslag. *Svea hovrätt* anser dock att tvångsåtgärder i 8 kap. VlfL bör utformas så att de är möjliga endast om verkställighet kan ske i den egendom som åtgärden avser. *Sveriges Advokatsamfund* anser att det belopp som utkrävs måste vara relativt högt för att kvarhållande skall få ske och att det klart bör framgå av lagtexten under vilka omständigheter fartyg skall kunna kvarhållas. *Kustbevakningen* avstyrker utredningens förslag beträffande oljeprov.

Skälen för regeringens förslag

Inledning

Grundtanken med att ge Kustbevakningen befogenheter att bedriva brottsutredande verksamhet till sjöss är att säkerställa att brottsutredningar kan starta och bedrivas redan ute till sjöss i direkt anslutning till att ett misstänkt utsläpp har ägt rum. I de fall Kustbevakningen hittills tagit initiativ till ett ingripande har det skett med stöd av befogenheterna i LKP som gäller polisiär övervakning eller i ärenden om vattenföroreningsavgift. Det har således i dessa fall inte varit fråga om någon egentlig brottsutredande verksamhet med direkt tillämpning av rättegångsbalkens bestämmelser om förundersökning och tvångsmedel. De utökade befogenheterna för Kustbevakningen ger därför anledning att överväga om bestämmelserna om Kustbevakningens medverkan i förundersökningen på något sätt bör anpassas till de förhållanden som gäller till sjöss.

Regeringen har därvid övervägt om det finns anledning att införa något nytt särskilt tvångsmedel vid sidan av de bestämmelser som finns i 24–28 kap. rättegångsbalken. Det är i och för sig inte ovanligt med särbestämmelser om tvångsmedel vid sidan av rättegångsbalken. Det handlar då om en anpassning av rättegångsbalkens allmänna regler om tvångsmedel till de särskilda förhållanden som råder på området. I fiskelagen (1993:787) finns möjligheter att beslagta ett fiskefartyg eller andra föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen av brottet. I jaktlagen (1987:259) finns en motsvarande bestämmelse som möjliggör att ett fortskaffningsmedel, t.ex. en båt eller bil, kan beslagtas. Beslag kan då också ske på grund av att fartyget eller fortskaffningsmedlet kan antas bli föremål för förverkande. Det måste enligt regeringens mening föreligga mycket starka skäl för att införa ett helt nytt tvångsmedel på det

sätt som utredningen har föreslagit. Regeringen anser att samma syfte kan uppnås genom de förslag som nu läggs fram i fråga om tvångsmedel och verkställighetsregler. Dessa regler har, i förhållande till vad som annars gäller enligt rättegångsbalken, anpassats till sjörättsliga förhållanden. Regeringen finner således att utredningens förslag inte bör genomföras såvitt avser införandet av nytt tvångsmedel. Regeringen finner då heller inte att det finns skäl att ändra i regleringen beträffande vattenföroreningsavgift i detta avseende (se även avsnitt 6.3).

Husrannsakan får företas utan hinder av begränsningslagen

För att husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken skall få företas krävs att misstanken avser ett brott på vilket fängelse kan följa. Vid bedömning av vilket straff som kan följa på brottet skall hänsyn tas till bestämmelser vid sidan av straffbudet, dvs. regler enligt vilka straffet kan skärpas eller lindras. Begränsningslagen innebär att straffet för ett oljeutsläpp som begås från ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen aldrig kan bli strängare än böter. Även om, som nu föreslås, svensk domsrätt införs beträffande brott i den ekonomiska zonen kan därmed husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken inte lagligen företas. Även då motsvarande utsläpp sker i territorialhavet får enligt huvudregeln endast böter dömas ut. Detta gäller dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser föroreningar i territorialhavet. En konsekvens härav är att husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken får företas med anledning av ett utsläpp i territorialhavet endast om det förekommer anledning att anta att ett utsläpp är av det kvalificerade slag som anges i begränsningslagen. Sammantaget innebär detta att även med ett införande av svensk domsrätt i den ekonomiska zonen så kommer möjligheterna att ingripa mot utländska fartyg att vara mycket begränsade vad gäller utsläpp i territorialhavet och närmast obefintliga vad gäller utsläpp i den ekonomiska zonen eftersom det i dessa fall helt saknas möjligheter att genomföra husrannsakan ombord på fartyget. Det bör därför övervägas en regeländring som öppnar för att erforderliga utredningsåtgärder kan vidtas även mot utländska fartyg med anledning av utsläpp utanför svenskt inre vatten.

Begränsningslagen har tillkommit som en följd av Sveriges tillträde till havsrättskonventionen. Enligt artikel 230 i konventionen får endast ekonomiska påföljder ådömas för överträdelser i territorialhavet eller utanför territorialhavet, om det inte är fråga om avsiktliga och allvarliga gärningar avseende förorening i territorialhavet. Artikel 230 får förstås så att den begränsar kuststatens rätt att döma till annat än ekonomiska påföljder för de aktuella brotten endast när dessa begåtts på utländska fartyg. Artikel 230 inskränker alltså inte flaggstatens rätt att döma till strängare påföljder för samma brott. Ingenting hindrar att kuststaten och flaggstaten har parallell domsrätt i dessa fall. Bestämmelsen i 230 skall därför ses som en begränsning av kuststatens domsrätt i förhållande till flaggstaten snarare än en begränsning av strafflatituden i och för sig (se prop. 1995/96:140 s. 163).

Eftersom bestämmelsen i artikel 230 inte bör ses som en begränsning av strafflatituden i och för sig bör bestämmelsen inte anses utgöra ett hinder mot att det i svensk lag införs en undantagsbestämmelse som

innebär att husrannsakan får företas utan hinder av bestämmelserna i begränsningslagen. En sådan regel bör därför införas, förslagsvis i 11 kap. 7 §. Därmed öppnas en principiell rätt att genomföra erforderliga utredningsåtgärder ombord på utländska fartyg med anledning av utsläpp i den ekonomiska zonen och en ökad möjlighet att genomföra motsvarande åtgärder med anledning av utsläpp i territorialhavet. Denna bestämmelse får betydelse såväl när det utländska fartyget befinner sig i den ekonomiska zonen som i territorialhavet eller på inre vatten.

Undersökning av fartyg utan särskilt förordnande om husrannsakan

Undersökning av annat ställe än vad som inryms under ”hus, rum eller slutet förvaringsställe” är – även om detta inte är tillgängligt för allmänheten – inte att betrakta som husrannsakan. Undersökning av sådant ställe får företas av polisman utan sådant förordnande som enligt 28 kap. 4 § rättegångsbalken krävs för husrannsakan, om undersökningen sker för att eftersöka föremål som kan tas i beslag eller för att utröna omständigheter av betydelse för brottet (28 kap. 10 § rättegångsbalken). Sådan undersökning kan avse gårdsplaner, fabriksområden, brädgårdar och dylika upplag samt byggnadsplatser (NJA 1943 s. 342). Regeringen anser att denna bestämmelse rimligen även bör kunna tillämpas vid en undersökning av enbart däck och öppna lastutrymmen på ett fartyg. En kustbevakningstjänsteman bör, såsom anförts i avsnitt 6.5.2, ges samma befogenheter som en polisman i detta avseende. Såsom anförts i det avsnittet föreslår regeringen att en sådan bestämmelse införs i 11 kap. 8 § VifL. Regeringen anser dock till skillnad från utredningen inte att det finns anledning att utvidga rätten för tjänsteman vid Kustbevakningen eller polisen att utan förordnande om husrannsakan genomföra undersökningar av fartygets maskinrum, lasttankar och liknande utrymmen på det sätt som utredningen har föreslagit. Någon sådan särreglering i förhållande till rättegångsbalken bör därför inte genomföras.

Beslag och oljeprover

Av 27 kap. 1 § rättegångsbalken följer att ett föremål, som skäligen kan antagas äga betydelse för utredning om brott, kan tas i beslag. Vid utredningen av ett otillåtet utsläpp kan det bli aktuellt att ta olja på ett fartyg i beslag, för att styrka huruvida den utsläppta oljan kan hänföras till den olja som finns ombord. Sådan bevissäkring kan ske genom kemiska analyser, där prov från den utsläppta oljan jämförs med prov från oljan ombord.

Enligt 7 kap. 11 § andra stycket VifL får polismyndighet eller den myndighet som har befogenhet att meddela beslut enligt 7 kap. 5 § ta oljeprover ombord på ett fartyg för att undersöka varifrån förorenande olja har kommit och myndigheten får för sådant ändamål avbryta fartygets resa, om det inte leder till någon väsentlig olägenhet. Befogenhet att meddela beslut enligt 7 kap. 5 § VifL har Sjöfartsverket. Om det behövs snara åtgärder för att förebygga, begränsa eller bekämpa föroreningar har Kustbevakningen samma befogenhet.

Enligt utredningens mening måste oljeprov som tas i straffrättsliga sammanhang betraktas som beslag, och därför saknas det skäl att tillämpa andra bestämmelser än de som enligt rättegångsbalken gäller för beslag. Utredningen har därför föreslagit att den särskilda regeln i 7 kap. 11 § VifL skall tas bort, att polismyndighetens och Kustbevakningens befogenhet att ta oljeprov följer av bestämmelserna om beslag och att tillsynsmyndighetens befogenhet att i samband med en inspektion av fartyget ta oljeprov skall regleras i 6 kap. VifL.

Kustbevakningen har i sitt remissvar angett att det inte alltid går att göra en omedelbar bedömning av om ett utsläpp som rapporterats i t.ex. en hamn är nytt eller gammalt. Det kan dessutom finnas ett antal fartyg i hamnen som eventuellt kan vara källa till utsläppet. Kustbevakningen har påpekat att utredningsförslaget innebär att något fartyg måste vara misstänkt för att oljeprov skall få tas såsom beslag. Regeringen delar Kustbevakningens uppfattning att det nuvarande institutet oljeprov i högre grad än beslag enligt rättegångsbalkens bestämmelser kan användas för att upptäcka otillåtna utsläpp. De befogenheter för Kustbevakningen som följer av bestämmelsen om oljeprov bör därför enligt regeringens mening finnas kvar.

Utredningen har uppmärksammat huruvida bestämmelsen om oljeprov är förenlig med de havsrättsliga begränsningarna mot att ingripa mot utländska fartyg i territorialhavet och den ekonomiska zonen. Befogenheten att ta oljeprov enligt 7 kap. 11 § andra stycket VifL är givetvis inte särkopplad från de havsrättsliga begränsningarna som finns för att företa en fysisk inspektion på ett fartyg. Då möjligheten att ta oljeprov infördes i då gällande lag (1972:275) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg anfördes i förarbetena att ingripande mot ett utländskt fartyg med stöd av paragrafen var underkastat samma allmänna folkrättsliga regler som ingripande med förbud och förelägganden beträffande fartyget (prop. 1972:38 s. 73). Det framgår också av regeringens förslag till bestämmelsen i 1 kap. 5 § VifL att sådana begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser skall beaktas vid tillämpningen av lagen.

Bestämmelsen om oljeprov i 7 kap. 11 § andra stycket VifL begränsar givetvis inte möjligheterna för åklagaren eller undersökningsledaren, vilken enligt regeringens förslag kan vara en särskilt förordnad kustbevakningstjänsteman, att ta föremål som skäligen kan antas äga betydelse för utredning om brott i beslag. Det kan då vara fråga om t.ex. olja eller oljedagböcker. Såsom regeringen angett i avsnitt 6.5.2 bör en kustbevakningstjänsteman ha samma befogenhet som en polisman att enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken att ta egendom i beslag.

Det bör tilläggas att utredningen lyft fram frågan om vilket bevisvärde som bör tillmätas ett oljeprov vid åklagarens bedömning om det finns tillräckliga skäl för åtal. Det är en fråga som lämpligen bör bli föremål för diskussioner mellan myndigheterna i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Säkerställa betalning av böter

Säkerställande av att bl.a. böter och företagsbot som kan antas komma att ådömas en skäligen misstänkt person betalas, sker genom beslut om kvarstad enligt 26 kap. rättegångsbalken. En förutsättning för att det

fartyg på vilket ett olagligt utsläpp kan antas ha begåtts skall kunna beläggas med kvarstad är emellertid att fartyget tillhör den misstänkte, något som ytterst sällan är fallet. Också sådant kvarhållande av ett fartyg som sker för att säkerställa betalning i ärendet om vattenföroreningsavgift förutsätter att det finns sannolika skäl att avgift kommer att påföras någon som är ägare av fartyget eller lasten. Denna begränsning av möjligheten till kvarhållande infördes efter Lagrådets påpekande om att det ur rättssäkerhetssynpunkt inte kunde anses godtagbart att exempelvis ett avgångsförbud med dess ingripande rättsverkningar skulle kunna meddelas i syfte att framtvunga betalning, även om ett avgiftsbeslut inte kunde verkställas i fartyg eller last. Samtidigt konstaterade Lagrådet att det var en svaghet att fartyget inte alltid kunde tas i anspråk för betalning av avgiften (se prop. 1982/83:87 s. 48–49). Utredningen har övervägt olika möjligheter att komma till rätta med problemen. Utredningen har därvid förkastat tanken att införa en möjlighet att verkställa ett bötesstraff i fartyget även när detta ägs av annan än den misstänkte. Däremot föreslår utredningen, bl.a. med hänvisning till den lagstiftning som finns i Norge, att ett fartyg skall kunna kvarhållas viss tid för säkerställande av statens anspråk på böter även om fartyget ägs av annan än den misstänkte. Regeringen delar utredningens uppfattning att det inte bör införas regler som ger möjlighet att verkställa ett bötesstraff i annan än den betalningsskyldiges egendom. Att införa en möjlighet att hålla kvar ett fartyg till säkerställande av annan än ägarens betalningsskyldighet ter sig dock enligt regeringens mening principiellt sett lika främmande. Regeringen anser således att detta förslag inte bör genomföras. Det finns då inte anledning att införa någon särreglering i förhållande till bestämmelserna om kvarstad i brottmål.

Det kan i sammanhanget nämnas att regeringen i avsnitt 6.3.2 föreslår att ägaren såsom huvudregel skall bära samma ansvar för vattenföroreningsavgift som redaren. Det kan därmed i högre utsträckning än i dag komma i fråga att meddela t.ex. avgångsförbud för att framtvunga betalning av vattenföroreningsavgift.

Verkställighet

De befogenheter Kustbevakningen har enligt 4 § LKP att stoppa och visitera eller inbringa ett fartyg till svensk hamn är verkställighetsregler. Dessa verkställighetsregler har anpassats till de förhållanden som råder till sjöss.

Bestämmelsen i LKP gäller generellt för Kustbevakningens ingripanden till sjöss. Regleringen är således inte utformad för att särskilt passa ingripanden med anledning av olovliga utsläpp. Regleringen är heller inte särskilt anpassad till de skilda förutsättningar som föreligger enligt havsrättskonventionen för ingripanden i territorialhavet och den ekonomiska zonen. I lagtexten anges inte uttryckligen att ett fartyg får hållas kvar för genomförande av de utredningsåtgärder som anses nödvändiga. Om ett fartyg stoppas för genomförande av husrannsakan, förhör eller annan utredningsåtgärd innebär det förstås att fartyget också hålls kvar en viss tid. Inbringas fartyget till hamn för genomförande av åtgärderna hålls fartyget naturligtvis kvar under en något längre tid.

I vad mån det är nödvändigt att stoppa och hålla kvar ett fartyg för att genomföra utredningsåtgärder beror på omständigheter i det enskilda fallet. De problem som aktualiseras är inte rättsliga i första hand utan av mer praktisk natur. Är fartyget t.ex. på väg in i svensk hamn finns det kanske inte alltid skäl att stoppa fartyget till sjöss. I vad mån fartyget behöver bringas in till hamn torde bl.a. vara beroende av vilka väderförhållanden som råder. Det kan också bero på vilken utredningsåtgärd eller vilket tvångsmedel som skall vidtas. Att inbringa ett fartyg i hamn är normalt sett en mycket ingripande åtgärd. Därför bör det vara uppenbart att detta behövs för att åtgärden skall få vidtas. Som alltid gäller förstås att proportionalitetsprincipen skall beaktas.

Regeringen föreslår att en särskild bestämmelse om verkställighet införs i 11 kap. 14 § VlfL.

Särskilt om den internationella regleringen

Att ett fartyg stoppas och kvarhålls för att företa en husrannsakan eller andra utredningsåtgärder får anses förenligt med den rätt till fysisk inspektion med anledning av utsläpp i den ekonomiska zonen som följer av artikel 220 punkt 2 och 5 i havsrättskonventionen.

Såsom anförts ovan kan det också under vissa förhållanden bli nödvändigt att föra fartyget till hamn. Under alla förhållanden bör den verkställande myndigheten iaktta försiktighet med att inbringa ett utländskt fartyg till hamn, med beaktande av den rätt som föreligger till oskadlig genomfart i territorialhavet. Detta kommer till uttryck i den allmänna begränsningen att ett fartyg bara får bringas in till hamn om det uppenbart behövs. Befogenheten för en kuststat att ingripa mot ett utländskt fartyg i territorialhavet eller den ekonomiska zonen med anledning av ett utsläpp i den ekonomiska zonen är emellertid begränsade, särskilt då ingripandet sker med stöd av rätten att företa fysisk inspektion enligt artikel 220 punkt 5. Att inbringa fartyget till hamn för att företa en fysisk inspektion bör då ske endast i undantagsfall och bara om det på grund av exempelvis väderförhållandena är uppenbart nödvändigt för att en undersökning av själva fartyget skall kunna genomföras. Andra tvångsmedel får då endast användas om det exempelvis på grundval av undersökningen av fartyget finns stöd för att inleda rättsligt förfarande enligt artikel 220 punkt 6, dvs. att det är uppenbart att det har skett ett förbjudet utsläpp. Regeringen föreslår i 11 kap. 14 § VlfL vissa förtydliganden angående vad som skall gälla i fråga om verkställigheten.

Proportionalitetsprincipens tillämpning

Regeringens förslag innebär att svensk domsrätt införs i den ekonomiska zonen för utsläppsbrott begångna från utländska fartyg. Vidare föreslås en möjlighet att företa husrannsakan ombord på utländska fartyg i den ekonomiska zonen. Möjligheterna att företa husrannsakan ombord på utländska fartyg i territorialhavet ökas om regeringens förslag genomförs. En särskild ordning föreslås som innebär att bara åklagaren eller rätten som huvudregel skall kunna besluta om tvångsmedelsanvändning mot utländska fartyg utanför svenskt inre vatten. Dessa förslag medför att

frågan om proportionalitetsprincipens tillämpning aktualiseras såvitt avser ingripanden mot utländska fartyg utanför svenskt inre vatten.

Vid användning av tvångsmedel enligt rättegångsbalken gäller generellt att proportionalitetsprincipen skall tillämpas. Denna princip innebär att ett visst tvångsmedel får tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den miss-tänkte eller för något annat motstående intresse.

När det gäller ingripanden med anledning av olagliga utsläpp är det framförallt de ekonomiska konsekvenserna av ett ingripande som utgör det motstående intresset. Det förhållandet att man generellt har att räkna med att ett kvarhållande av ett fartyg kan medföra betydande ekonomiska konsekvenser bör emellertid som regel inte ensamt utgöra skäl att avstå från att ingripa mot fartyget om förutsättningar i övrigt föreligger för ett ingripande. En motsatt ståndpunkt skulle kunna innebära att ett ingripande i normalfallet inte skulle få ske trots att ett sådant i och för sig skulle kunna vara folkrättsligt tillåtet. Normalt sett måste således intresset av att kunna ingripa i syfte att bekämpa olagliga utsläpp till sjöss få lov att väga förhållandevis tungt. Skadeverkningarna av ett ingripande måste dock, med tillämpning av de begränsningar som gäller allmänt enligt proportionalitetsprincipen, begränsas så långt det är möjligt.

Havsrättskonventionens reglering, främst i artikel 220, av möjligheterna att ingripa mot utländska fartyg utanför inre vatten kan också sägas innehålla en avvägning av vilka åtgärder som kan anses proportionella i olika situationer.

Enligt artikel 230 får endast ekonomiska påföljder ådömas för överträdelse, i eller utanför territorialhavet, av bestämmelser för förhindrande, begränsning och kontroll av den marina miljön. Det gäller dock inte fall av uppsåtliga och allvarliga gärningar avseende förorening i territorialhavet. Denna bestämmelse har medfört den reglering som finns i begränsningslagen. Såsom det anförts ovan bör inte artikel 230 ses som att brottets straffvärde är ett annat än vad som följer av den nationella strafflatituden i och för sig. Regeringen har tidigare i detta avsnitt föreslagit att husrannsakan skall få företas utan hinder av denna bestämmelse i havsrättskonventionen. Vid prövningen av huruvida ett tvångsmedel är försvarligt utifrån proportionalitetsprincipen bör heller inte den omständigheten att bara böter kan följa på gärningen medföra en annan bedömning än om motsvarande gärning i det enskilda fallet hade företagits på ett svenskt fartyg, som ju inte omfattas av begränsningslagen.

I vissa fall kan proportionalitetsprincipen ändå leda till att ett ingripande mot ett fartyg som befinner sig till sjöss inte bör ske. Omständigheterna kan i det enskilda fallet t.ex. vara sådana att utredningen och lagföringen kan överlåtas till flaggstaten när man kan påräkna att saken blir godtagbart utredd där. En sådan situation kan föreligga om fartyget är registrerat i ett annat nordiskt land eller ett EU-land och är på väg till en hamn inom flaggstatens jurisdiktion.

Vad som här anförts om proportionalitetsprincipens tillämpning innebär inte något avsteg från vad som annars gäller enligt rättegångsbalken. Någon särskild reglering av det slaget utredningen föreslagit behöver därför inte genomföras.

6.5.6 Ett särskilt kapitel om brottsutredningen i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

Prop. 2000/01:139

Regeringens förslag: Särskilda bestämmelser om brottsutredning med anledning av bl.a. olagliga utsläpp förs in i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att särskilda bestämmelser om brottsutredningen med anledning av brott mot VlfL förs in i en särskild lag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har avstyrkt eller uttryckt tveksamhet till utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: De särskilda bestämmelserna om brottsutredningen har redovisats i föregående kapitel. Utredningens förslag att regleringen skall göras i en särskild lag motiveras med att bestämmelserna också skall tillämpas då ett olagligt utsläpp rubriceras som t.ex. miljöbrott. Regeringen anser att det mest naturliga är att ta in bestämmelserna i VlfL. Regeringen föreslår därför att bestämmelserna om förundersökningen införs i 11 kap. VlfL, eftersom de bestämmelser som överträdelserna avser finns i VlfL eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen. Den omständigheten att även miljöbalkens och brottsbalkens bestämmelser kan aktualiseras bör inte utgöra hinder häremot. Regeringen gör i detta avseende samma bedömning som vid frågan om var reglerna om domsrätt bör införas (se avsnitt 6.4).

6.5.7 Flaggstatsrapportering

Regeringens förslag: Överförande av utredning och i förekommande fall lagföring till fartygets flaggstat när det gäller ett olagligt utsläpp – s.k. flaggstatsrapportering – lagregleras. Beslut om flaggstatsrapportering fattas av åklagaren. Föreskrifter om förfarandet vid flaggstatsrapportering meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Skyldigheten att underrätta flaggstaten när straffrättsliga åtgärder har vidtagits lagregleras.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig över flaggstatsrapporteringen, *Svea hovrätt*, *Kustbevakningen*, *Fiskeriverket*, *Sveriges Ornitologiska förbund* och *Sveriges Advokatsamfund*, har tillstyrkt förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Allmänt gäller att när det inte längre finns anledning till förundersökningens fullföljande skall den genom ett beslut läggas ned. En förunder-

sökning som fullföljs avslutas genom ett beslut i åtalsfrågan. I vissa situationer kan en förundersökning också avslutas genom en begäran om att lagföringen skall överföras till ett annat land. I andra fall kan begäran om överföring av lagföring ske innan förundersökningen har avslutats. Förfarandet innebär att den stat inom vars territorium ett brott har begåtts, och som därigenom har jurisdiktion att lagföra brottet, begär att en annan stat i stället skall ansvara för lagföringen av brottet.

Inom ramen för Europarådets verksamhet har en särskild konvention utarbetats som reglerar denna fråga, 1972 års europeiska konvention om överförande av lagföring i brottmål. Sverige har tillträtt konventionen med vissa förbehåll. Konventionen har föranlett lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott och en därtill hörande förordning (SFS 1978:108).

Bestämmelser om överförande av lagföring finns även i bl.a. 1957 års europeiska utlämningskonvention, 1959 års europeiska konvention om inbördes rättshjälp i brottmål och 1964 års europeiska konvention om straff för vägtrafikbrott.

I ovan nämnda konventioner föreskrivs inte någon skyldighet att göra någon framställan till annan stat om överförande av lagföringen. Den anmodade staten, dvs. den stat som tar emot en framställan från en ansökande stat, har däremot i princip inte rätt att välja om man vill tillmötesgå den ansökande statens begäran eller inte. Den anmodade staten får endast avslå ansökan i de fall som anges i konventionen. Framställningar om överförande av lagföring har tidigare för svensk del gått via Utrikesdepartementet. Från och med den 1 oktober 2000 skall sådana framställningar i stället gå via enheten för brottmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete vid Justitiedepartementet.

I praktiken sker övertaganden av lagföring i Sverige för brott som begåtts utomlands även med stöd av bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken. Det är då fråga om ett mera formlöst samarbete mellan svenska och utländska polis- och åklagarmyndigheter.

Allmänt om flaggstatsrapportering

Vid olagliga utsläpp har det genom både MARPOL och havsrättskonventionen skapats en särskild form för att överföra en utredning och, i förekommande fall, lagföring beträffande ett otillåtet utsläpp till fartygets flaggstat, s.k. flaggstatsrapportering. Regleringen bygger på den grundläggande regeln att flaggstaten har det primära ansvaret för att rättsligt beivra överträdelser som begås på dess fartyg.

Av artikel 4 (1) i MARPOL följer att flaggstaten, om den underrättas om att en överträdelse av konventionen har skett och finner att tillräckliga bevis föreligger för att inleda rättsligt förfarande, skall föranstalta om att rättsligt förfarande inleds så snart som möjlig i enlighet med dess lag. Enligt artikel 4 (2) i MARPOL åligger det varje fördragsslutande part att – beträffande överträdelser av konventionen som skett under partens jurisdiktion – antingen själv föranstalta om att rättsligt förfarande inleds eller att tillställa flaggstaten bevis på att en sådan överträdelse har skett. Det åligger slutligen enligt artikel 4 (3) flaggstaten att efter mottagen rapport underrätta den part som rapporterat överträdelserna samt

IMO om de åtgärder som flaggstaten vidtagit med anledning av överträdelsen av MARPOL:s bestämmelser.

Flaggstaten har även en skyldighet enligt havsrättskonventionen att under vissa förutsättningar vidta rättsliga åtgärder mot fartyg som för dess flagg. Av artikel 217 punkt 4 följer att flaggstaten skall påbörja en utredning och, när så är lämpligt, omedelbart inleda rättsligt förfarande mot ett fartyg som överträtt regler och normer som fastställts genom behörig organisation. Detta skall ske oberoende av var överträdelsen ägt rum eller var föroreningen har inträffat eller upptäckts. Flaggstaten skall därvid iaktta artiklarna om hamnstaters och kuststaters säkerställande av reglernas tillämpning samt artiklarna om suspension och begränsningar i inledandet av rättsliga förfaranden (artiklarna 218, 220 och 228). Av artikel 217 punkt 6 följer vidare att flaggstaten, på en annan stats skriftliga begäran, skall undersöka varje överträdelse som ett fartyg som för dess flagg påstås ha gjort sig skyldig till. Om flaggstaten är övertygad om att det föreligger tillräckliga bevis för att ett rättsligt förfarande beträffande den påstådda överträdelsen skall kunna inledas, skall den utan dröjsmål inleda sådant förfarande i enlighet med sina lagar. Av artikel 217 punkt 7 följer att flaggstaten omedelbart skall informera den stat som begärt bistånd samt behörig internationell organisation, dvs. IMO, om de åtgärder som vidtagits och resultatet därav. Då flaggstaten genomför en utredning angående en överträdelse får flaggstaten enligt artikel 217 punkt 5 begära bistånd från varje annan stat som kan bidra till att klarlägga omständigheterna i fallet och sådan stat är skyldig att försöka tillmötesgå flaggstatens begäran om bistånd.

Av både havsrättskonventionen och MARPOL följer således att flaggstaten under vissa förhållanden har en skyldighet att vidta rättsliga åtgärder mot olagliga utsläpp som skett från fartyg som för dess flagg. Enligt MARPOL har dessutom kuststaterna ett åliggande att antingen inleda ett rättsligt förfarande eller informera flaggstaten genom en flaggstatsrapport.

Institutet flaggstatsrapportering sammanfaller i många hänseenden med överförande av lagföring. Vissa skillnader bör emellertid uppmärksammas. Överförande av lagföring, enligt de konventioner som berörts i föregående avsnitt, är en möjlighet som en konventionsansluten stat har att hemställa att lagföringen överförs till någon annan stat då en person misstänks för ett brott. Det finns emellertid inte någon skyldighet för en stat att i någon situation göra en sådan framställan. Flaggstatsrapporten innefattar enligt sin ordalydelse inte någon framställan om lagföring. Det är i stället fråga om en skyldighet för kuststaten att, då någon lagföring av ett utsläpp inte sker i det egna landet, tillhandahålla flaggstaten upplysningar och bevis om att utsläpp från fartyg som för flaggstatens flagg har skett. I konventionerna om överföring av lagföring anges att framställan i första hand skall gå mellan staternas justitieministerier. Flaggstatsrapporten skall tillhandahållas fartygets administration, med vilket enligt MARPOL skall förstås regeringen i den stat under vars myndighet fartyget lyder. Framställan om överförande av lagföring och flaggstatsrapportering tillgodoser till viss del olika syften. Flaggstatsrapportering syftar till att flaggstaten skall vidta rättsliga åtgärder mot de personer som ansvarar för utsläppet på fartyget. Om den person som ansvarar för utsläppet inte kan nås av flaggstaten, kan i stället en framställan om över-

förande av lagföring göras t.ex. till det land där den ansvarige är medborgare eller har sin hemvist.

Då MARPOL trädde i kraft var kuststaters jurisdiktion begränsad till territorialhavet. Numera har kuststater möjlighet att utvidga sin jurisdiktion till att också omfatta en exklusiv ekonomisk zon, något som Sverige har gjort. Detta innebär emellertid inte att kuststaten, med åberopande av MARPOL, kan hävda en rätt att vidta rättsliga åtgärder beträffande utsläpp i den ekonomiska zonen annat än om sådana åtgärder får vidtas med stöd av artikel 228 i havsrättskonventionen. Enligt denna konvention är kuststatens rätt att ådöma straffrättsliga påföljder med anledning av utsläpp i zonen begränsad och förutsätter i de flesta fall att flaggstaten först ges möjlighet att vidta rättsliga åtgärder. Vid utsläpp i den ekonomiska zonen måste således oftast flaggstaten underrättas om överträdelsen och flaggstatens svar sedan avvaktas i sex månader innan ställning kan tas i åtalsfrågan och ett eventuellt åtal kan väckas (se närmare om detta i avsnitt 6.4 om domsrätt).

Bör flaggstatsrapporteringen författningsregleras?

Syftet med en flaggstatsrapport är, som nämnts ovan, att möjliggöra en lagföring i flaggstaten i situationer då den stat där överträdelsen skett inte själv kan eller önskar vidta rättsliga åtgärder. Flaggstatsrapportering är ett konventionsåtagande som Sverige har. Om flaggstatsrapporteringen tillämpas konsekvent och alla stater följer sina åtaganden enligt MARPOL och havsrättskonventionen ökar möjligheterna till lagföring av otillåtna utsläpp, även då det inte finns lagliga eller praktiska möjligheter för den stat inom vars jurisdiktion utsläppet skett att vidta rättsligt förfarande. Regeringen är visserligen medveten om att det inte finns någon garanti för, eller ens är sannolikt, att det alltid kommer att inledas något rättsligt förfarande av flaggstaten efter en flaggstatsrapport. Rapporteringen till flaggstaten är dock i många fall en första förutsättning för att ett sådant förfarande skall kunna inledas.

Flaggstatsrapporteringen kan enligt regeringens mening antas ha en preventiv effekt genom att man ombord på ett fartyg känner till att överträdelser alltid rapporteras till flaggstatens myndigheter. Åtminstone för seriösa redare och befälhavare torde det vara av särskilt intresse att det i hemlandet eller inför IMO inte blir känt att ett av rederiets fartyg rapporterats för att olagligen ha släppt ut olja.

Flaggstatsrapport kan även antas få betydelse för åtminstone vissa flaggstaters benägenhet att vidta åtgärder mot sina fartyg med anledning av utsläpp inom andra staters vattenområden. Den uppmärksamhet som kan komma att riktas mot såväl rederiet som mot flaggstaten med anledning av en flaggstatsrapport bör således inte underskattas.

Enligt vad utredningen har kunnat konstatera synes flaggstatsrapporteringen hittills i vissa fall ha skett på diplomatisk väg via Utrikesdepartementet och i andra fall mer informellt mellan sjöfartsadministrationerna i respektive land. Utredningen har vidare kunnat konstatera att någon rapportering i många fall överhuvudtaget inte har skett. Det finns därför enligt regeringens mening all anledning att säkerställa att Sverige följer sitt åtagande genom att lagreglera att flaggstatsrapportering skall ske och

När skall en flaggstatsrapport skickas?

En flaggstatsrapport skall enligt MARPOL tillställas administrationen i den stat under vilken fartyget lyder, varmed avses regeringen i denna stat. I artikel 4 (2) MARPOL föreskrivs att flaggstaten skall tillställas sådana upplysningar eller bevis i fördragsslutande parts besittning som visar att en överträdelse har skett. I det ligger att det med rimlig grad av säkerhet måste kunna slås fast att ett visst fartyg släppt ut olja eller andra ämnen i strid med bestämmelserna i MARPOL. Om den utredning som finns inte är tillräcklig för ett sådant konstaterande och det inte heller kan antas att en fortsatt utredning kan leda till att visst fartyg kan pekats ut, bör således flaggstatsrapportering inte ske. Däremot är det utan betydelse för rapporteringen att underlag saknas för att bedöma vem ombord som kan göras ansvarig för utsläppet och likaså om denne handlat uppsåtligt eller av oaktsamhet. Olika länders lagstiftning skiljer sig nämligen åt då det gäller förutsättningarna att rättsligt beivra ett utsläpp. Det är således möjligt att ett utsläpp, som någon fysisk person inte kan lagföras för i Sverige, kan sanktioneras i ett annat land antingen i straffrättslig eller administrativ ordning.

En förundersökning kan i vissa fall inte avslutas med att lagföring sker i Sverige eftersom den misstänkte har lämnat landet och inte kan förmodas återvända hit. Vid denna situation är det särskilt angeläget att en flaggstatsrapport skickas efter det att utredningen har färdigställts. Även i många fall, då förundersökningen har lagts ned därför att brott inte kan styrkas, torde i realiteten utsläppet misstänkas härröra från ett visst bestämt fartyg. Också i dessa fall bör flaggstatsrapport skickas. Om det är en förutsättning för domsrätt i Sverige att flaggstaten inte har inlett rättsligt förfarande inom sex månader från det att staten underrättades om brottet, bör naturligtvis också en flaggstatsrapport skickas.

Slutligen måste övervägas om – trots en fullständig svensk utredning och möjlighet till lagföring här – det ändå skall överlåtas åt flaggstaten att lagföra den eller de ansvariga. Att det i vissa fall bör bli aktuellt att underlåta lagföring i Sverige hänger samman med de begränsningar i fråga om påföljden som gäller om utsläppet skett utanför inre vatten. Om lagföring sker i Sverige kan i vissa fall, på grund av vad som stadgas i den s.k. begränsningslagen, bara böter komma ifråga. Döms de ansvariga i flaggstaten lyder de emellertid under flaggstatens lag och kan därmed bli föremål för en mer ingripande påföljd. Det kan således enligt regeringens mening finnas anledning att underlåta lagföring i Sverige om ett fängelsestraff ter sig påkallat för gärningen, men inte är möjligt att döma ut i Sverige. Detta kan exempelvis komma att aktualiseras vid större olagliga utsläpp från utländska fartyg i den ekonomiska zonen, då inte ens allvarliga och uppsåtliga gärningar kan föranleda annat än ett bötesstraff i Sverige (se närmare om detta i avsnitt 6.4). Å andra sidan måste man, då det är möjligt att lagföra i Sverige, i möjligaste mån försäkra sig om att lagföring i flaggstaten verkligen kommer att ske. Som tidigare nämnts åligger det också flaggstaten att underrätta den rapporterande staten och IMO om vilka åtgärder som vidtagits.

Enligt regeringens förslag skall åklagaren i princip alltid vara förundersökningsledare vid utredningar om utsläpp som skett från utländska fartyg i den ekonomiska zonen. Även i andra fall kommer åklagaren regelmässigt att inträda som förundersökningsledare i ett tidigt skede (se avsnitt 6.5.3). Vidare är det en uppgift för åklagaren att sköta andra internationella kontakter under förundersökningen.

En flaggstatsrapport måste föregås av en bedömning av vilka möjligheter som finns att från svensk sida slutföra utredningen och rättsligt beivra överträdelsen här i landet. Vid övervägande av om ett utsläpp bör föranleda en flaggstatsrapport, skall den föreliggande utredningen prövas i syfte att fastställa om tillräckligt starka bevis finns för att det skett ett otillåtet utsläpp från ett fartyg registrerat i en viss stat. Under vissa förhållanden kan också en flaggstatsrapport bli aktuell trots att lagföring kan ske i Sverige. Ett ställningstagande till vilken åtgärd som bör företas torde i många fall kräva kontakter och samråd med åklagare i fartygets flaggstat.

Frågeställningarnas art och komplexitet medför att det enligt regeringens mening bör ankomma på åklagare att bedöma om förutsättningar finns att väcka åtal i Sverige eller om tillgängligt utredningsmaterial bör överlämnas till flaggstaten för vidare utredning och rättsliga åtgärder. I vissa fall – främst om den misstänkte är bosatt i annan stat än flaggstaten – kan det också vara aktuellt att göra en framställning om överföring av lagföringen till annan stat än flaggstaten, i enlighet med t.ex. lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott. Enligt 3 § förordningen (1978:108) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott skall åklagaren, då någon misstänks för brott enligt svensk lag och det finns anledning att överföra lagföringen till en utomnordisk stat, anmäla ärendet till Riksåklagaren. Riksåklagaren har därefter enligt 4 § samma förordning att besluta om en sådan framställning. Enligt regeringens mening bör beslutsgången vara densamma vid en flaggstatsrapportering, vilket regeringen har för avsikt att reglera i förordningen. I lagtexten bör det därför anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall pröva om flaggstatsrapportering skall ske. Lagtexten har i denna del slutligen formulerats på så sätt som Lagrådet har föreslagit. Regeringen föreslår att denna reglering införs i 11 kap. 16 § VlfL. Beslutad rapportering skall överlämnas till flaggstaten via Justitiedepartementet.

Närmare om förfarandet vid flaggstatsrapportering och flaggstatsrapportens innehåll

Om flaggstaten skall ha en rimlig möjlighet att utreda ett misstänkt utsläpp är det angeläget att rapportering sker i relativt nära anslutning till att överträdelsen har begåtts. Det närmare förfarandet för samarbete enligt MARPOL regleras bl.a. i IMO:s resolution A.787(19). Förfarandet vid flaggstatsrapport regleras särskilt. Enligt resolutionen skall en rapport rörande bristfälligheter eller överträdelser tillställas flaggstaten så snart som möjligt, helst inom 60 dagar.

Enligt vad regeringen har angett ovan bör åklagaren förhållandevis kort tid efter det att utsläppet skett kunna ta ställning till om förutsättningar finns att väcka åtal i Sverige, antingen efter kompletterande utredning eller på grundval av redan befintligt utredningsmaterial, eller om flaggstatsrapportering skall ske. Under alla förhållanden bör de tidsramar som anges i IMO:s resolution inte överskridas.

Eftersom det alltid är åklagaren som skall ta ställning till frågan om flaggstatsrapport måste Kustbevakningen och polismyndighet – i situationer då åklagaren inte redan inträtt som förundersökningsledare – tillstålla åklagaren utredningen för beslut i denna fråga innan förundersökningen läggs ned.

Om åklagare bedömer att fortsatt utredning och/eller lagföring skall ske i annan stat avslutas förundersökningen med en begäran att flaggstaten skall överta lagföringen. Skulle resultatet av åtalsprövningen bli att åtal skall väckas i Sverige skall flaggstaten underrättas härom, i enlighet med vad som utvecklas under rubriken Rapporteringsskyldighet enligt havsrättskonventionen i detta avsnitt. Avser åtalet ett utsläpp i den ekonomiska zonen och är situationen sådan att flaggstaten först skall ges tillfälle att vidta rättsliga åtgärder måste – innan åtal väcks – en flaggstatsrapport skickas och resultatet av flaggstatens agerande avvaktas (se mer om detta förfarande i avsnitt 6.4 om domsrätten). I denna situation kommer förundersökningen således att vara öppen under en tid för att därefter avslutas sedan det blivit klart huruvida flaggstaten vidtagit rättsliga åtgärder med anledning av den översända rapporten.

I samtliga fall då ett utsläpp skett på svenskt territorialvatten eller i Sveriges ekonomiska zon finns det enligt regeringens mening ett stort intresse från svensk sida att få underrättelse om vilka åtgärder som flaggstaten vidtagit med anledning av en svensk flaggstatsrapport. En flaggstatsrapport bör därför innehålla en begäran om att flaggstaten efter utredning underrättar Sverige om de åtgärder som vidtagits. Flaggstatsrapporten skall innehålla en begäran om återrapportering från flaggstaten. Om åklagaren erhåller underrättelse om att några åtgärder inte vidtagits mot det fartyg som en flaggstatsrapport avsett kan detta föranleda åklagaren att pröva huruvida skäl föreligger att återuppta förundersökningen i Sverige. Då föreligger det emellertid regelmässigt stora problem att delge gärningsmannen och att verkställa någon lagföring. Det är därför, såsom regeringen anfört ovan, viktigt att åklagaren inte avstår från lagföring i Sverige om sådan är möjlig, om det inte framstår som sannolikt att någon lagföring kommer att ske i flaggstaten.

Enligt IMO:s resolution A.787(19) skall en rapport om ett olagligt utsläpp kompletteras med bl.a. en redogörelse av den som gjort observationen av utsläppet, resultat av analys av oljeprover, fotografier över utsläppen och kopior av relevanta delar av fartygets dokument.

Föreskrifter om förfarandet och flaggstatsrapportens innehåll bör meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Flaggstatsrapporteringen av andra brott enligt VlfL än olagliga utsläpp

Flaggstatsrapportering kan avse också andra överträdelse av bestämmelserna i MARPOL, t.ex. brister i fartygs utrustning m.m. Även beträffande sådana överträdelse föreligger det, i enlighet med vad som anförts ovan,

en skyldighet för en konventionsbunden stat att antingen inleda ett rättsligt förfarande eller skicka information och bevisning till flaggstaten. Det är av vikt att flaggstatsrapporteringen fungerar konsekvent och heltäckande även i dessa fall.

Andra överträdelser än olagliga utsläpp upptäcks vanligtvis i samband med Sjöfartsinspektionens verksamhet och har till viss del karaktär av ordningsförseelser. Beträffande överträdelser av detta slag – även sådana som är straffbara enligt svensk rätt – bör det enligt regeringens mening inte vara erforderligt att åklagare prövar frågan om flaggstatsrapport utan den frågan kan lämpligen hanteras av Sjöfartsverket. Även beträffande dessa rapporter bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förfarandet. Regeringen föreslår att aktuella bemyndiganden förs in i 11 kap. 16 § Vfl.

Rapportering till IMO

Det åligger Sverige att till IMO årligen inge en sammanställning över upptäckta utsläpp samt de åtgärder i form av bl.a. flaggstatsrapporter som dessa föranlett. Rapporteringen skall även innehålla uppgift om respektive flaggstats agerande med anledning av en översänd rapport. I egenskap av flaggstat skall Sverige vidare rapportera sådana åtgärder som vidtagits med anledning av flaggstatsrapporter från andra länder.

Den nu nämnda rapporteringsskyldigheten åvilar i dag Sjöfartsverket och bör göra det även fortsättningsvis. För att Sjöfartsverket skall kunna fullgöra rapporteringen är det nödvändigt att verket får all den information om upptäckta utsläpp, flaggstatsrapporter m.m. som behövs.

Som redovisas i 6.10 anser regeringen att Kustbevakningens årliga sammanställning över upptäckta oljeutsläpp bör kompletteras med en redovisning av vilka åtgärder som dessa föranlett. Sammanställningen bör vara till god hjälp vid Sjöfartsverkets rapportering till IMO. Vid utsläpp av andra skadliga ämnen bör det ankomma på den som ansvarar för brottsutredningen att underrätta Sjöfartsverket om resultatet av handläggningen. Regeringen avser att i förordning meddela föreskrifter om detta, såvitt avser åtgärder under brottsutredningen.

Rapporteringsskyldighet enligt havsrättskonventionen

Utöver bestämmelserna om flaggstatsrapportering finnas det i havsrättskonventionen en bestämmelse om underrättelseskyldighet till flaggstaten.

I havsrättskonventionen, del XII, 6 kap, regleras bl.a. verkställighet beträffande åtgärder mot förorening från fartyg samt staternas möjligheter och skyldigheter att företa inspektioner och inleda rättsliga förfaranden. Enligt artikel 231 skall en stat omedelbart underrätta flaggstaten och varje annan berörd stat om varje åtgärd mot utländskt fartyg som vidtagits i enlighet med bestämmelser i kapitel 6. Beträffande överträdelser som begåtts i territorialhavet, skall nämnda förpliktelser för kuststaten dock endast vara tillämpliga på sådana åtgärder som vidtagits i samband med rättsliga förfaranden. Flaggstatens diplomatiska eller konsulära representanter och, när det är möjligt, dess sjöfartsmyndighet skall omedelbart underrättas om varje sådan åtgärd som i enlighet med

kap. 6 vidtagits mot ett fartyg som är registrerat i staten. Regeringen föreslår att denna rapporteringsskyldighet lagregleras i 11 kap. 15 § VlfL, såvitt avser åtgärder vid brottsutredning.

Prop. 2000/01:139

6.5.8 Sjöfartsverkets roll vid brottsutredning

Regeringens förslag: Det införs en skyldighet för tillsynsmyndigheten, i första hand Sjöfartsverket, dels att anmäla överträdelser inom sitt tillsynsområde och dels att bistå åklagare, polismyndighet och Kustbevakningen vid brottsutredningar.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig över förslaget, *Sjöfartsverket* och *Fiskeriverket*, tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Sjöfartsverket är tillsynsmyndighet på sjöfartens område och den myndighet som har huvudansvaret för tillsynen över VlfL:s bestämmelser.

Att det som en väsentlig del av tillsynsmyndighetens ansvar ingår att motverka och reagera mot överträdelser inom tillsynsområdet är uppenbart. I denna skyldighet ingår att göra polisanmälan vid misstanke om brott.

En tillsynsmyndighets skyldighet att anmäla överträdelser har numera tydligt kommit till uttryck i 26 kap. 2 § miljöbalken. Regeringen har i propositionen till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1, s. 495) understrukt vikten av att tillsynsmyndigheten verkligen anmäler brottsmisstanke när sådan föreligger samt ansett att sådan anmälan bör vara obligatorisk. Regeringen har vidare i det lagstiftningsärendet påpekat att misstanke om brott skall anmälas utan att tillsynsmyndigheten gör någon bedömning av om tillräckliga skäl för åtal finns.

Det som tidigare anförts om tillsynsmyndighets ansvar på miljöbalkens område bör enligt regeringens uppfattning gälla även då Sjöfartsverket utövar tillsyn över VlfL:s bestämmelser och de föreskrifter som meddelats med stöd av VlfL. Sjöfartsverket bör således ha en skyldighet att anmäla överträdelser som upptäcks i samband med inspektioner eller som på annat sätt kommer till myndighetens kännedom. Skyldigheten skall gälla både när Sjöfartsverket utövar tillsyn över fartygen och över hamnarna, i enlighet med vad som föreskrivs i 6 kap. VlfL. Någon bedömning skall härvid inte göras av frågan om tillräckliga skäl för åtal finns. Regeringen föreslår att bestämmelsen om anmälningskyldighet förs in i 6 kap. 11 § VlfL.

De särskilda kunskaper som befattningshavare inom Sjöfartsverket har om förhållandena inom sitt område bör enligt regeringens mening tas tillvara vid brottsutredningen. Sjöfartsverkets skyldighet att bistå åklagare, polis och Kustbevakningen vid brottsutredning rörande överträdelser av VlfL bör även den komma till uttryck i lag. Regeringen föreslår att även denna reglering tas in i 6 kap. 11 § VlfL.

Vad som anförts beträffande Sjöfartsverkets ansvar skall i samma utsträckning gälla om regeringen har bemyndigat annan myndighet att meddela förbud och förelägganden enligt 6 kap. 5 eller 5 a § VlfL. Den

tillsyn som utövas med stöd av 6 kap. 5 § kan föranleda anmälan av ett flertal olika överträdelser av straffbestämmelser beträffande ett fartygs konstruktion, utrustning och drift. Tillsynen av mottagningen av avfall från fartygen enligt 3 kap. kan föranleda straffansvar endast såvitt avser överträdelse av förbudet att ta ut avgift för mottagning och behandlingen av fartygsgenererat avfall. Vid överträdelser av andra relevanta bestämmelser föreslår regeringen i avsnitt 6.9.3 att tillsynsmyndigheten skall kunna utfärda vitesförelägganden.

6.5.9 Handläggningen inom åklagarväsendet

Regeringens bedömning: Några åtgärder från regeringens sida för att förbättra handläggningen inom åklagarväsendet behövs inte.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att ett begränsat antal för ändamålet särskilt utbildade åklagare skall handlägga ärenden rörande olagliga utsläpp samt att dessa åklagare skall utses inom ramen för nuvarande åklagarorganisation och ingå i ett landsomfattande jour- och beredskapssystem.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig har varit i huvudsak positiva till förslaget. *Åklagarmyndigheten i Göteborg* och *Åklagarmyndigheten i Linköping/Åklagarkammaren i Kalmar* har ifrågasatt huruvida det är motiverat med ett formaliserat jour- och beredskapssystem.

Skälen för regeringens bedömning: Den 1 juli 2000 inrättade Riksåklagaren i samverkan med Rikspolisstyrelsen, på regeringens uppdrag, en ny och flexibel organisation för bekämpning av brotten mot miljön. Medel har avsatts för en central enhet för samordning och utveckling av miljöbrottsbekämpningen samt för två miljöåklagare per åklagarmyndighet.

En enhet hos Riksåklagaren, miljöbrottsenheten, har således ett nationellt ansvar för miljöbrottsbekämpningen. Den centrala enheten har bl.a. till uppgift att direkt under Riksåklagaren svara för nationell samordning, planering och uppföljning, internationella kontakter, metodutveckling, informationsinsatser, kompetensutveckling samt medverkan i arbetet avseende resultatredovisning, årsredovisning och budgetunderlag rörande miljöbrottsbekämpningen.

Riksåklagaren har hittills anställt 19 specialiståklagare för miljöbrottsbekämpning. Utbildningsinsatser beträffande beivrandet av bl.a. olagliga utsläpp genomförs för miljöåklagarna under våren 2001.

I enlighet med utredningens förslag har frågan om särskild "oljeberedskap" för miljöåklagarna redan initierats. Åklagarväsendet planerar att vid halvårsskiftet 2001 inleda en försöksverksamhet med en särskild beredskap beträffande olagliga utsläpp från fartyg. De särskilda miljöåklagare som arbetar på åklagarmyndigheterna skall då delas in i särskild beredskap för att utanför kontorstid finnas tillgängliga för att fatta beslut som rör brott mot VlfL. Miljöåklagarna får då behörighet att fatta beslut i hela landet. Denna försöksverksamhet skall finansieras inom ramarna för den befintliga budgeten.

Åklagarväsendet har i denna del redan genomfört de förslag som utredningen har lämnat. Det saknas därför anledning för regeringen att vidta några åtgärder i detta avseende.

6.6 Straffansvar

6.6.1 Tillämpligheten av bestämmelserna om miljöbrott

Regeringens förslag: På samma sätt som gäller för brottsbalken ges miljöbalkens straffbestämmelser företräde vid brott som gäller olagliga utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen, om gärningen är belagd med strängare straff enligt miljöbalken. Någon generell bestämmelse om att straffbestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning i första hand skall tillämpas vid olagliga utsläpp införs således inte.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att i första hand miljöbalkens straffbestämmelser om miljöbrott och vållande till miljöstörning skall tillämpas vid olagliga utsläpp.

Remissinstanserna: Ett begränsat antal instanser har yttrat sig i denna fråga. Av dessa är det endast *Sveriges Advokatsamfund* och *Fiskeriverket* som tillstyrker utredningens förslag. Sveriges Advokatsamfund anser dock att fördelen med att hänvisa till miljöbalkens bestämmelser kan antas bli begränsad eftersom åklagaren ändå kan välja att väcka åtal enligt VlfL:s bestämmelser och någon effekt på miljön då inte behöver påvisas. *Riksåklagaren*, *Åklagarmyndigheten i Stockholm* och *Sjöfartsverket* avstyrker utredningens förslag, bl.a. på grund av att regleringen skulle bli onödigt komplicerad och att VlfL är den lag som satt MARPOL i kraft för svenskt vidkommande. *Hovrätten för nedre Norrland* ser det som tveksamt om straffbestämmelsen i 10 kap. 1 § VlfL skulle få något nämnvärt tillämpningsområde med utredningens förslag och anser att de olika bestämmelsernas tillämpningsområden bör belysas närmare innan förslaget blir föremål för lagstiftning.

Skälen för regeringens bedömning: I 10 kap. 1 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfL) stadgas att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot utsläppsförbuden i VlfL döms till böter eller fängelse i högst två år, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken. Anledningen till att brottsbalken anges är främst att bestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning tidigare fanns i den balken. Även andra bestämmelser i brottsbalken, främst i 13 kap., kan emellertid komma i fråga.

Bestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning flyttades den 1 januari 1999 från brottsbalken till miljöbalken och finns numera i 29 kap. 1 respektive 2 §§ miljöbalken. Straffskalorna är oförändrade, vilket innebär att straffen för miljöbrott av normalgraden och för vållande till miljöstörning är samma som för ett olagligt utsläpp enligt VlfL, dvs. böter eller fängelse i högst två år. Endast för miljöbrott som är

att bedöma som grovt föreskrivs strängare straff än enligt VlfL, nämligen fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Av förarbeten till VlfL respektive brottsbalken framgår att när miljöbrott (då enligt brottsbalken) inte är att anse som grovt skall ansvar för ett olagligt utsläpp ådömas enligt VlfL (se prop. 1979/80:167, s 273 och 280 samt prop. 1980/81:108, s 22).

Efter att bestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning flyttades till miljöbalken anvisar lagen inte någon lösning när det gäller den konkurrenssituation som föreligger med anledning av att tillämpningsområdena för 10 kap. 1 § VlfL respektive bestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning sammanfaller. Konkurrenssituationen kan lösas på olika sätt. Ett alternativ är att, såsom utredningen har föreslagit, föreskriva att straffbestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning i första hand skall tillämpas vid olagliga utsläpp. Ett annat alternativ är att behålla den nuvarande ordningen och anpassa lagstiftningen till att bestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning har flyttats över till miljöbalken.

Den brottsliga gärningen enligt miljöbalken består i att förorena bl.a. vatten på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur och växter som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet i miljön. Att en förorening ”kan medföra vissa risker eller skador” innebär att det för ansvar krävs att gärningen har framkallat en beaktansvärd risk för en negativ effekt på miljön. Straffansvar kan dock komma i fråga även när den miljöskadliga effekten inte kan påvisas i det särskilda fallet men utredningen visar att det typiskt sett föreligger en risk för en sådan effekt. Det krävs då även att denna risk är så påtaglig att en normalt ansvarsmedveten person skulle ha avstått från den aktuella åtgärden. Vid beaktande av risken för miljön skall den miljöskadliga effekt som kan uppstå på grund av kumulation med andra föroreningar beaktas (prop. 1980/81:108, bet. 1980/81:JuU37). I VlfL:s straffbestämmelser finns inte något motsvarande krav på att gärningsmannens handlande skall medföra någon viss effekt.

Flera remissinstanser har riktat kritik mot utredningens förslag i denna del. Såsom *Hovrätten för Nedre Norrland* har påpekat kan det ifrågasättas om ifrågavarande straffbestämmelser i VlfL skulle få något nämnvärt tillämpningsområde med utredningens förslag. Å andra sidan skulle åklagaren inte vara förhindrad att i sin gärningsbeskrivning utelämna effektrekvisitet, varvid domstolen skulle vara hänvisad till att döma enligt VlfL:s straffbestämmelser. Det är då svårt att se att en reglering där VlfL:s straffbestämmelser var subsidiära till miljöbalkens skulle fylla någon egentlig funktion. Även *Sveriges Advokatsamfund* har ifrågasatt en reglering med den innebörd som utredningen har föreslagit.

Regeringen har i avsnitt 6.1 gjort den bedömningen att bestämmelserna om åtgärder mot förorening från fartyg även fortsättningsvis bör finnas i en särskild lagstiftning och alltså inte föras in i miljöbalken. Bedömningen har gjorts bl.a. mot bakgrund av att VlfL reglerar en verksamhet där stränga säkerhetskrav måste upprätthållas och att lagens bestämmelser är speciellt utformade. Dessa aspekter har enligt regeringens mening också betydelse när det gäller att bedöma vilket straffbud som i första hand bör tillämpas vid ett olagligt utsläpp. Att märka är att VlfL:s straff-

bestämmelser är särskilt utformade för de förhållanden som råder till sjöss, med bl.a. ett utvidgat ansvar för befälhavare och redare. Enligt regeringens mening finns det dessutom ett egenvärde med en specialstraffrättslig reglering som under alla förhållanden kriminaliserar utsläpp av farliga ämnen. Varje sådan överträdelse innebär skada eller risk för skada på miljön, utan att särskild bevisning skall behöva föras i den frågan.

Mot bakgrund av vad som angetts ovan bör det konkurrensförhållande som har gällt inte ändras. I stället bör hänvisningen till brottsbalken i 10 kap. 1 § VlfL kompletteras med en hänvisning till miljöbalken, dvs. till ansvar enligt ifrågavarande lagrum döms om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken. Det kan tilläggas att enligt 29 kap. 11 § andra stycket miljöbalken skall domstolen inte döma till ansvar enligt det aktuella kapitlet i miljöbalken om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i bl.a. brottsbalken.

Utredningen har lyft fram frågor om påföljdsval och straffvärde för olagliga utsläpp och därvid förespråkade att en generellt skärpt inställning måste komma till stånd. Utredningen har visserligen inte lämnat något förslag om skärpning av straffskalorna, men regeringen anser ändå att det finns anledning att beröra denna fråga. Detta bör göras mot bakgrund av förhållandet mellan VlfL och miljöbalken som har aktualiserats i detta avsnitt.

Som tidigare har framhållits flyttades bestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning, vilka brott inbegriper att uppsåtligt eller av oaktsamhet förorena miljön, från brottsbalken till miljöbalken den 1 januari 1999. Som redan har angetts behölls straffskalan oförändrad, dvs. böter eller fängelse i högst två år för såväl miljöbrott som vållande till miljöstörning. Genom införandet av miljöbalken skärptes emellertid straffen för andra överträdelser på miljöområdet. Regeringen uttalade i det lagstiftningsärendet bl.a. att flera omständigheter är av betydelse vid bedömningen av hur strängt straff ett visst brott bör föranleda. Viktiga omständigheter är sålunda det intresse som den aktuella straffbestämelsen är avsedd att skydda och i vilken grad detta intresse träds för när genom brottet. Regeringen uttalade vidare att det vid bedömningen av överträdelser på miljöområdet bör beaktas att lagstiftningen omfattar intressen av stort skyddsvärde. Regeringen avslutade resonemanget enligt följande:

”Straffmätning och påföljdsval för brott mot balkens bestämmelser måste liksom i andra sammanhang ske med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet. Som tidigare anförts kan straffvärdet av en överträdelse variera kraftigt beroende på såväl de objektiva omständigheterna som gärningsmannens uppsåt och grad av oaktsamhet. Exempel på försvårande omständigheter kan vara att gärningen har begåtts systematiskt, varit omfattande, inneburit vilseledande av myndighet, eller inneburit stora risker för människors hälsa, miljön eller utrotningshotade djur eller växtart.

Vissa gärningar bör liksom idag anses vara av så allvarlig art att det kan finnas skäl att döma till en frihetsberövande påföljd även om detta inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet. Ett exempel på sådan gärning inom miljörättens område är att plundra utrotningshotade fåglars bon. Andra exempel är

att uppsåtligen hålla ut farliga kemikalier och att uppsåtligen göra sig skyldig till betydande överutsläpp för ekonomisk vinning.

Regeringen gör den bedömningen att i subjektivt hänseende bör i enlighet med vad som tidigare sagts ett uppsåtligt handlande regelmässigt bedömas strängare än ett motsvarande oaktsamt förfarande. Även oaktsamheten måste emellertid graderas. Den som av nonchalans väljer att vara mindre noggrann i sin verksamhet och därmed bryter mot regelsystemet måste bedömas strängare än den som faktiskt har försökt att rätta sig efter gällande bestämmelser men ändå misslyckats med detta. Likaså måste den bedömas strängt som gjort sig skyldig till ett medvetet risktagande.” (prop. 1997/98:45, del 1, s. 527 ff).

Det citerade uttalandet torde även kunna äga giltighet för den särskilda regleringen i VlfL om utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen från fartyg. För brott enligt VlfL mot utsläppsbestämmelser gäller samma strafflatitud som för miljöbrott av normalgraden och vållande till miljöstörning. Regeringen utgår ifrån att domstolarnas bedömningar i fråga om straffmätning och påföljdsval sker på ett likformigt sätt vid utsläppsbrott enligt VlfL och vid andra miljöbrott. Regeringen bedömer därför att någon ändring i aktuellt avseende av straffbestämmelserna i VlfL inte är påkallad.

6.6.2 Utformningen av ansvaret för otillåtna utsläpp och befälhavarens ansvar

Regeringens förslag: Befälhavarens övergripande ansvar för att förhindra förorening skrivs in i fartygssäkerhetslagen (1988:49).

Befälhavarens tillsynsansvar förtydligas ytterligare genom att det föreskrivs att befälhavaren kan undgå sitt straffansvar endast om han eller hon har *delegerat* ansvaret för en tillsynsuppgift till ett annat befäl. Det föreskrivs vidare att ett annat befäl har ett tillsynsansvar *i motsvarande mån* som befälhavaren, om tillsynsansvaret har delegerats eller följer av tjänstens beskaffenhet.

Utredningens förslag: Utredningens förslag om ändring i fartygssäkerhetslagen överensstämmer i princip med regeringens. Utredningen har i övrigt föreslagit att den särskilda regleringen med olika specialsubjekt i VlfL helt tas bort, såvitt avser brott mot utsläppsförbudet. Utredningen har därvid föreslagit att den som uppsåtligen eller genom oaktsamhet bryter mot ett förbud mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen, eller underlåter att vidta åtgärder för att begränsa ett sådant utsläpp, skall dömas till ansvar. Har oaktsamheten bestått i en underlåtenhet att utöva tillsyn och kontroll skall sedvanliga principer om företagaransvar tillämpas.

Remissinstanserna: Åklagarmyndigheten i Linköping, Åklagarkammaren i Kalmar, Göteborgs kommun, Sjöfartsverket och Sveriges Advokatsamfund är positiva till att befälhavarens självständiga ansvar betonas. Sveriges Redareförening och Svenska maskinbefälsförbundet ifrågasätter att något övergripande ansvar för oljeutsläpp i alla situationer

skall åläggas befälhavaren. *Åklagarmyndigheten i Göteborg* och *Sjöfartsverket* tillstyrker utredningens förslag om den straffrättsliga ansvarsfördelningen. *Stockholms tingsrätt*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Justitiekanslern*, *Axel Ax:son-Johnssons institut för sjörätt och annan transporträtt* och *Sveriges Advokatsamfund* uttrycker tveksamhet eller avstyrker i olika delar utredningens förslag om straffansvarets utformning.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

I dag finns straffbestämmelser för olagliga utsläpp i tre olika paragrafer i VlfL.

Enligt 10 kap. 1 § VlfL döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen, eller som inte så långt det är möjligt begränsar ett utsläpp som till följd av olyckshändelse skett från fartyget, till böter eller fängelse i högst två år.

Till samma straff döms enligt 10 kap. 2 § befälhavare, om han brustit i den tillsyn som behövs för att ett utsläpp inte skall ske i strid mot ett förbud. Om befälhavaren har överlåtit ansvaret för tillsynen över hanteringen av skadliga ämnen ombord till visst befäl, eller om visst befäl har sådant ansvar till följd av tjänstens beskaffenhet, gäller vad som sagts om befälhavare i stället det andra befälet.

Har ett brott enligt 10 kap. 1 § VlfL begåtts, döms enligt 10 kap. 6 § VlfL fartygets redare eller ägare som om han själv begått gärningen, om han underlåtit att göra vad som skäligen kunnat fordras av honom för att förhindra det inträffade.

Utredningen har pekat på att den nuvarande utformningen av straffansvaret kan vålla vissa tillämpningsproblem.

Om någon genom direkta åtgärder släpper ut olja från ett fartyg träffas denne av straffansvaret i 10 kap. 1 § VlfL. I den praktiska rättstillämpningen föreligger det enligt utredningen betydande svårigheter att styrka vem som faktiskt utfört den handling varigenom olja släppts ut. Ansvar aktualiseras då i stället för befälhavare eller annat befäl, vanligen maskinchefen.

Befälhavaren skall, enligt 10 kap. 2 § VlfL, fällas till ansvar om han har brustit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte skall ske. Om ansvaret över hanteringen ombord av skadliga ämnen har överlåtit till ett visst befäl eller om ett visst befäl har sådant ansvar till följd av tjänstens beskaffenhet, gäller vad som nu har sagts i stället det befälet. Om det inte går att utreda vem som i det konkreta fallet har haft tillsynsansvaret, t.ex. därför att det inte går att fastställa varifrån ombord utsläppet har kommit eller därför att det är oklart vad som följer av ett visst befäls tjänsteåligganden, kan detta enligt utredningens mening medföra att varken befälhavaren eller annat befäl kan lastas för att ha brustit i tillsyn.

Utredningen diskuterar huruvida befälhavaren kan anses vara en företrädare för redaren och därigenom fällas till ansvar enligt det redaransvar som stadgas i 10 kap. 6 § VlfL. Ansvaret i denna paragraf bygger

emellertid, liksom det i 10 kap. 2 §, på frågan om erforderlig tillsyn. Enligt regeringens mening kan inte VlfL:s reglering ges annan innebörd än att befälhavarens ansvar för bristande tillsyn i fråga om utsläpp regleras uteslutande i 10 kap. 2 § VlfL.

Även ansvaret för redare och ägare enligt VlfL är enligt utredningens mening svårtillämpat, dels på grund av att en självklar definition saknas av vem som är att betrakta som fartygets redare, dels därför att redaren och ägarens oftast är juridiska personer. Vem eller vilka som bär ansvaret inom den juridiska personen kan vara svårt att bestämma. Situationen kompliceras ytterligare av att man vid olagliga utsläpp ofta har att göra med utländska rättssubjekt. Ibland kan det vara så att den som har haft det bestämmande inflytandet över fartygets drift inte är att betrakta som vare sig fartygets ägare eller redare (se närmare om detta under avsnitt 6.6.3).

Utredningen anser att befälhavaren i praktiken har ett vidare ansvar för otillåtna utsläpp än vad som kan utläsas av 10 kap. 2 § VlfL. Med hänsyn härtill, och för att komma till rätta med de tillämpningsproblem som den nuvarande lagstiftningen kan medföra, anser utredningen att de s.k. specialsubjekten skall utmönstras ur VlfL såvitt avser otillåtna utsläpp. De olika uttrycken ”befälhavare”, ”visst befäl”, ”visst befäl har sådant ansvar till följd av tjänstens beskaffenhet”, ”redare” och ”ägare” skall enligt utredningens förslag ersättas med ”den som”.

Regeringen inser att den nuvarande lagstiftningen kan medföra vissa tillämpningsproblem. Det kan emellertid ifrågasättas om den av utredningen föreslagna lösningen är den mest ändamålsenliga. Flera remissinstanser har också riktat kritik mot förslaget. Regeringen kommer nedan att utveckla sin syn på vilket ansvar som åvilar bl.a. befälhavare och där efter föreslå vissa lagändringar.

Befälhavarens ansvar för olagliga utsläpp

Det föreskrivs i ett flertal bestämmelser att befälhavaren har det övergripande ansvaret ombord på fartyget för dess drift.

Av 6 kap. 1 § sjölagen (1994:1009) framgår att befälhavaren innan en resa påbörjas skall se till att fartyget är sjövärdigt och under resan vaka över att fartyget hålls i sjövärdigt skick. I 6 kap. 2 § föreskrivs vidare att befälhavaren skall se till att fartyget framförs och handhas på ett sätt som är förenligt med gott sjömanskap och därutöver känna till de påbud och föreskrifter om sjöfarten som gäller för de farvatten som fartyget skall trafikera.

I november 1993 antogs inom IMO resolution A.741 (18), den s.k. ISM-koden (International Safety Management Code eller Internationella säkerhetsorganisationskoden), vars syfte är att tillhandahålla en internationell standard för säker ledning och drift av fartyg samt för förhindrande av förorening. Enligt koden skall ett säkerhetsorganisations-system utarbetas inom ett rederi. Systemet skall bl.a. medföra säkrare fartygsdrift och en säkrare arbetsmiljö genom att riskfyllda situationer identifieras och undviks samt genom att man genomför en fortlöpande träning av personalen i säkerhetsarbete. I ett särskilt avsnitt regleras befälhavarens ansvar och befogenheter. Befälhavarens ansvar skall klart definieras av företaget när det gäller att genomföra företagets policy för

säkerhet och miljöskydd. Säkerhetsorganisationssystemet skall tydligt betona befälhavarens befogenheter och bör ange att befälhavaren har det övergripande ansvaret och befogenheten att fatta beslut om säkerhet och förhindrande av förorening. ISM-koden har införlivats i svensk rätt genom bestämmelser i fartygssäkerhetslagen (1988:49) (se prop. 1994/95:186) och genom föreskrifter utfärdade av Sjöfartsverket.

Enligt 5 kap. 2 § fartygssäkerhetslagen åligger det befälhavaren att ha den kännedom om fartyget som han behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter beträffande säkerheten på fartyget. Befälhavaren är skyldig att, innan en resa påbörjas, se till att fartyget är sjöklart. Den skyldighet som befälhavaren har enligt ISM-koden att förhindra förorening har dock inte kommit till direkt uttryck i svensk författning.

Befälhavaren har en mycket speciell ställning ombord. Det är inte bara så att han är högste beslutande i förhållande till övriga besättningsmedlemmar. Han har också en mycket självständig ställning i förhållande till redaren. Som ytterst ansvarig för att fartyget framförs och handhas på ett sätt som är förenligt med gott sjömanskap och i enlighet med gällande nationella och internationella bestämmelser, har befälhavaren en allmän skyldighet att instruera besättningen samt organisera arbetet så att överträdelser inte sker. Han har vidare en övervakningsplikt och är skyldig att hålla sig underrättad om förhållandena ombord samt agera och reagera om han har anledning att anta att gällande föreskrifter inte följs.

I vart fall på större fartyg är det omöjligt för befälhavaren att rent fysiskt utöva ständig tillsyn över allt som sker ombord. Delegering av den mer omedelbara tillsynen över t.ex. hanteringen av skadliga ämnen kan därför ske till annat befäl. Möjligheten att delegera ansvaret måste även innebära att befälhavaren inte under alla förhållanden blir straffrättsligt ansvarig för ett otillåtet utsläpp. Detta har i gällande lagstiftning kommit till uttryck i 10 kap. 2 § andra stycket VlfL, enligt vilket ansvaret i stället skall bäras av visst annat befäl, om befälhavaren har överlåtit ansvaret över tillsynen till denne eller visst befäl har sådant ansvar till följd av tjänstens beskaffenhet.

Tidigare gällde lagen (1972:275) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. I förarbetena till den lagen, vilken innehöll en liknande bestämmelse beträffande befälhavarens ansvar, konstaterades att befälhavaren kan uppdra åt olika befäl att svara för tillsynen inom olika sektorer av verksamheten ombord på fartyget. Det angavs vidare att lagen talar om enbart befälhavaren och den befälsperson till vilken befälhavaren har överlåtit ansvaret för tillsynen, varför sådant befäl inte kan undandra sig straffansvar genom att i sin tur överlåta ansvaret för tillsynen på någon annan. Det konstaterades vidare att befälhavaren själv har kvar ansvaret om han inte på ett klart sätt har uppdragit åt annan att utöva tillsynen över hanteringen (se prop. 1972:38, s. 76). Genom införandet av VlfL utpekades inte bara sådant befäl, till vilken befälhavaren har överlåtit ansvaret för tillsynen över hanteringen ombord av skadliga ämnen, utan även sådant befäl som innehar detta ansvar till följd av sina allmänna tjänsteåligganden (se prop. 1979/80:167, s. 50).

Den lagtekniska konstruktionen kan uppfattas som att det är en förutsättning för att befälhavaren skall kunna hållas ansvarig för ett otillåtet utsläpp, att han inte i det enskilda fallet har överlåtit ansvaret för tillsynen till visst befäl eller att visst befäl inte har sådant ansvar till följd av

tjänstens beskaffenhet. Det förhållandet att annan ombord har det omedelbara tillsynsansvaret på grund av överlåtelse innebär emellertid enligt regeringens mening inte att befälhavaren under alla förhållanden bör vara friskriven från ansvar för ett otillåtet utsläpp. Befälhavarens skyldigheter är nämligen mer övergripande än så. Befälhavarens tillsynsansvar omfattar sådant som fartygets skick i nu relevanta avseenden, besättningsmedlemmarnas handhavande av utrustning och organiseringen av arbetet. Vad befälhavaren över huvudtaget kan delegera är bara konkreta tillsynsuppgifter. Den person till vilken den aktuella uppgiften har delegerats skall vara kompetent och ha fått tillräckliga instruktioner. Personen i fråga måste vidare ha tillräckliga beslutsbefogenheter och praktiska möjligheter att vidta de åtgärder som påkallas. Det måste slutligen framgå av delegeringen vem eller vilka som i olika avseenden bär ansvaret för att tillämpliga bestämmelser följs.

En förutsättning för att befälhavaren skall kunna undgå straffrättsligt ansvar kan vara att det har varit fråga om en korrekt delegering, i enlighet med vad som utvecklats ovan. I annat fall ligger det straffrättsliga ansvaret för tillsynen alltså på befälhavaren.

Det bör dock påpekas att det naturligtvis alltid skall krävas uppsåt eller oaktsamhet beträffande befälhavarens agerande eller brist på agerande. Prövningen av det subjektiva rekvisitet finner inte regeringen anledning att närmare kommentera utan sedvanliga straffrättsliga principer skall vara vägledande i detta avseende även framöver.

Ansvar på grund av tjänstens beskaffenhet

Tillsynsansvaret för annat befäl än befälhavaren kan också följa av tjänstens beskaffenhet. Det anges således i 5 kap. 3 § fartygssäkerhetslagen att maskinchefen är ansvarig för drift och underhåll av fartygets maskineri med tillhörande anordningar och att det åligger maskinchefen att, innan en resa påbörjas, se till att maskineriet med anordningar som hör till detta är i behörigt skick. Maskinchefens åligganden medför att ansvaret för tillsynen över hanteringen av olja för fartygets drift normalt ligger på denne. Att märka är att fartygssäkerhetslagens bestämmelser om olika besättningsmedlemmars ansvar bara gäller på svenska fartyg. På utländska fartyg kan ansvarsfördelningen vara annorlunda.

När det gäller andra befäl ombord har deras åligganden inte reglerats i lag. Det förekommer emellertid att tillsynsansvaret för lastning och lossning av olja på grund av tjänstens beskaffenhet ligger på annan än befälhavaren, t.ex. styrman. Vad en sådan tillsynsplikt omfattar beror på vad som kan följa av exempelvis befintliga instruktioner och arbetsfördelningen (jfr Jareborg, Straffrättens gärningslära, s. 130).

Ansvar för redare, ägare m.fl.

Det är enligt regeringens mening givet att den som leder och organiserar en riskfylld verksamhet, oavsett om det är en fabriksanläggning som kan generera farliga luftutsläpp eller en sjöfartsverksamhet som kan medföra förorening, skall ha ett straffrättsligt ansvar för sin verksamhet.

Enligt regeringens mening bör ansvar utkrävas enligt de utvecklade principerna för företagansvar. Det som läggs företagaren till last är att han har varit oaktsam genom att inte ingripa i verksamheten och förhindra att denna drivs i strid mot gällande bestämmelser. Det är alltså frågan om en oaktsamhet som består i en underlåtenhet. Något krav på att företagaren skall ha varit medveten om att det sker överträdelser finns inte, då det för ansvar är tillräckligt att brottet har begåtts av oaktsamhet. Däremot måste man kunna konstatera att företagarens underlåtenhet har orsakssamband med överträdelsen, eller med andra ord att överträdelsen hade kunnat undvikas om företagaren gjort vad på honom ankommer för att förhindra och kontrollera att överträdelser inte begås.

I ISM-koden har huvudansvaret för att förhindra förorening lagts på företaget (the company). Med företaget avses i första hand fartygets ägare men ansvaret kan också ligga på annan person eller organisation, såsom redaren (the manager) eller den som hyr fartyget utan besättning och som har övertagit ägarens ansvar för fartygets drift och därmed gått med på att överta de skyldigheter och det ansvar som koden föreskriver. Om någon annan än ägaren ansvarar för driften skall detta enligt koden anmälas till administrationen.

Som tidigare nämnts har ISM-koden införlivats i svensk rätt genom ändringar i fartygssäkerhetslagen (1988:49) samt Sjöfartsverkets föreskrifter. Enligt 2 kap. 4 a § fartygssäkerhetslagen skall rederiverksamhet bedrivas på ett sådant sätt att sjösäkerheten upprätthålls samt människor, miljö och egendom skyddas. Ett rederi skall enligt 1 kap. 4 § andra stycket fartygssäkerhetslagen ha dokument angående godkänd säkerhetsorganisation. Fartyg som används för yrkesmässig personbefordran eller vars bruttodräktighet är minst 20 får enligt 2 kap. 4 c § samma lag användas till sjöfart endast om dess rederi har ett dokument angående godkänd säkerhetsorganisation och fartyget är försett med ett certifikat angående godkänd säkerhetsorganisation.

ISM-koden har ännu inte trätt i kraft internationellt såvitt avser alla typer av fartyg. Den är sedan den 1 juli 1998 bindande internationellt för passagerarfartyg, bulkfartyg, höghastighetsfartyg samt för tankfartyg med en bruttodräktighet av minst 500. För andra lastfartyg med en bruttodräktighet av minst 500 skall koden vara införd senast den 1 juli 2002. Inte heller de svenska bestämmelserna gäller ännu för alla fartyg. Enligt de svenska bestämmelserna gäller koden för närvarande svenska och utländska passagerarfartyg, oljetankfartyg, kemikalietankfartyg, gastankfartyg, bulkfartyg och höghastighetsfartyg med en bruttodräktighet om 500 eller mer. Från och med den 1 juli 2002 skall nämnda bestämmelser tillämpas även för övriga lastfartyg med en bruttodräktighet om 500 eller mer, fiskefartyg med en bruttodräktighet om 500 eller mer samt fartyg med en bruttodräktighet om 100 eller mer, som huvudsakligen används för bogsering, se förordningen (1995:1170) om tillämpning av lagen (1995:927) om ändring i fartygssäkerhetslagen (1988:49). Vad som i koden föreskrivs om "företagets" skyldigheter får dock anses äga generell giltighet vid bedömningen av ansvaret för otillåtna utsläpp.

ISM-kodens föreskrifter och krav på certifiering torde medföra förbättrade möjligheter att utreda vilken fysisk eller juridisk person som har haft ansvaret för att genom instruktioner och förfaranden organisera

arbetet på sådant sätt att skyddet av den marina miljön säkerställs i enlighet med relevant internationell och nationell lagstiftning. Vem som har detta ansvar bör nämligen kunna utläsas av fartygets handlingar.

Finns det anledning att ändra den straffrättsliga regleringen?

Det övergripande ansvar som befälhavaren har för att förhindra otillåtna utsläpp bör enligt regeringens mening komma till uttryck i en särskild bestämmelse. Vad som bör anges i lagen är att befälhavaren skall se till att själv ha den kännedom om fartyget som behövs för att kunna förhindra förorening. Det bör också framgå av lagen att det åligger befälhavaren att, när någon tillträder en befattning ombord, se till att den nytillträdde erhåller nödvändig kunskap om vilka bestämmelser som gäller för att skydda den marina miljön från förorening från fartyg. En sådan bestämmelse får giltighet vid prövningen av samtliga ansvarsbestämmelser i VtFL som avser befälhavarens eventuella oaktsamhet. Bestämmelsen bör lämpligen införas i fartygssäkerhetslagen, där ISM-koden i övrigt har införlivats. I fartygssäkerhetslagen finns även befäls skyldigheter i fråga om säkerhet i övrigt reglerade. Regeringen föreslår därför att ett tillägg om befälhavarens ansvar görs i 5 kap. 2 § fartygssäkerhetslagen.

VtFL uppger i 11 kap. 4 §, vilken bestämmelse föreslås överföras till 1 kap. 1 § andra stycket, om att bestämmelser om rederiers och fartygs säkerhetsorganisation, vilka även avser att skydda miljön, finns i fartygssäkerhetslagen.

Utredningen har därutöver föreslagit att de s.k. specialsubjekten skall tas bort och att ansvaret skall träffa "den som" uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot förbud mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen eller underlåter att vidta åtgärder för att begränsa ett sådant utsläpp som till följd av olyckshändelse har skett från fartyget.

Flera remissinstanser har avstyrkt utredningens förslag till utformning av straffansvaret. *Stockholms tingsrätt* och *Justitiekanslern* har anfört att det med hänsyn till legalitetsprincipen bör framgå vilken personkrets som kan ådömas ansvar. Även *Sveriges Advokatsamfund* har anfört att det av regleringen bör framgå vilka som bär ansvaret för en straffbar underlåtenhet. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har även den avstyrkt att specialsubjekten tas bort. Enligt fakultetsnämnden skulle den föreslagna lösningen, med en allmän tillämpning av principerna om företagaransvar, leda till mycket stora tillämpningsproblem. Fakultetsnämnden menar att den föreslagna regleringen skulle leda till en alltför stor osäkerhet kring vem vid sidan av den som egenhändigt släppt ur olja som skulle kunna ställas till ansvar. *Stockholms tingsrätt* har avstyrkt utredningens förslag såvitt avser den lagtekniska lösningen beträffande kriminalisering av underlåtenhet att vidta åtgärder för att begränsa ett utsläpp till följd av olyckshändelse. Enligt tingsrättens mening ger den föreslagna bestämmelsen intrycket att den personkrets som kan träffas av den aktuella kriminaliseringen kan vara hur vidsträckt som helst.

Det får enligt regeringens mening under inga förhållanden bli fråga om ett strikt straffrättsligt ansvar för befälhavaren eller någon annan. Befälhavarens möjlighet att delegera tillsynen och tillvägagångssättet vid en

sådan delegering kommer således att ha straffrättsligt relevans, oavsett om specialsubjekten tas bort eller inte.

Det innebär, såsom remissinstanserna påpekat, flera nackdelar att ta bort specialsubjekten i lagstiftningen. Ur legalitetssynpunkt finns det anledning att hysa betänkligheter mot förslaget. En förhållandevis klar ansvarsfördelning skulle ersättas av en reglering som helt överlämnar åt rättstillämpningen att definiera ansvarsfördelningen. Den lagtekniska konstruktion som utredningen har föreslagit skulle därutöver de facto kunna tolkas som en inskränkning av befälhavarens ansvar, då bestämmelsen om befälhavarens, redarens och ägarens uttryckliga tillsynsansvar skulle upphävas utan att ersättas med några motsvarande regler. Enligt regeringens mening överväger dessa nackdelar, även om utredningens förslag under vissa förhållanden skulle kunna innebära en mer nyanserad bedömning av straffansvaret.

Det föreskrivs redan i dagens lagstiftning att befälhavaren skall dömas om han har brustit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte skall ske i strid med gällande bestämmelser. I den regleringen ligger givetvis att befälhavaren har ett övergripande tillsynsansvar för att förhindra utsläpp, såsom regeringen utvecklat ovan. Detta ansvar bör således tolkas i ljuset av föreskrifterna i ISM-koden, särskilt efter det att koden i detta avseende införlivats i svensk rätt. Möjligheten att överlåta ansvaret, vilken följer av samma bestämmelse, kan rimligen bara ges straffrättslig relevans om det är fråga om en korrekt delegation i enlighet med vad som anförts ovan. Det anfördes också i förarbetena till den tidigare lagstiftningen att befälhavaren på ett klart sätt måste uppdra åt någon annan att utöva tillsynen för att själv kunna undgå ansvar. (prop. 1972:38, s. 76). För att ytterligare understryka detta förhållande anser regeringen att begreppet ”överlåtit” bör bytas ut mot ”delegerat”. Begreppet ”delegerat” anknyter starkare till de krav som uppställs för att det straffrättsliga ansvaret skall träffa den som erhållit en tillsynsuppgift från någon i överordnad ställning i stället för att stanna kvar hos personen i överordnad ställning, i detta fall befälhavaren.

Enligt regeringens mening är det uppenbart att det straffrättsliga ansvaret skall träffa den som på grund av tjänstens beskaffenhet har ett tillsynsansvar, t.ex. maskinchefen. Regeringen finner det inte påkallat att göra några lagändringar i det hänseendet.

Om en korrekt delegation av tillsynen har skett kan, enligt de principer som utvecklats ovan, under vissa förhållanden befälhavaren inte ställas till svars för ett utsläpp. Detsamma gäller om ett visst befäl har tillsynsansvaret på grund av tjänstens beskaffenhet. I vissa fall kanske befälhavaren bara har delegerat tillsynen till viss del. Befälhavaren har dock under alla förhållanden ett övergripande tillsynsansvar för att något utsläpp inte sker. Ett utsläpp kan ha berott både på att befälhavaren har brustit i det övergripande tillsynsansvaret och på att något annat befäl har brustit i det tillsynsansvar som delegerats till honom eller henne. Under vissa förhållanden bör således både befälhavaren och ett annat befäl bära ett gemensamt ansvar för ett utsläpp. Det bör därför föreskrivas att vad som sagts om befälhavarens tillsynsansvar gäller ”i motsvarande mån” och inte ”i stället” för annat befäl. Regeringen föreslår således att 10 kap. 2 § VifL ändras i dessa avseenden.

Redarens och ägarens straffrättsliga ansvar, som har diskuterats ovan, kommer till uttryck i 10 kap. 6 § VlfL. Några bärande skäl att ändra den lagstiftningen föreligger inte. De legalitetsaspekter som kan läggas på en dylik reglering har diskuterats i bl.a. Företagsbottsutredningens betänkande Straffansvar för juridiska personer, SOU 1997:127 s. 317. Se även betänkandet Straffansvarets gränser, SOU 1996:185 s. 410. Företagsbottsutredningens betänkande bereds för närvarande. Regeringen utvecklar i avsnitt 6.6.3 varför den som utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift skall jämföras med redaren i straffrättsligt hänseende.

Slutligen bör den lagtekniska konstruktionen i 10 kap. 1 § VlfL beröras något. I bestämmelsen sägs att ”den som...bryter mot förbud som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket...”. Det kan med den konstruktionen ifrågasättas om det för ansvar krävs att det är känt för gärningsmannen att det är fråga om ett förbud enligt viss bestämmelse som bryts.

Även fortsättningsvis kommer utsläppsbestämmelserna att till stor del återfinnas i förordningar och föreskrifter. Inom specialstraffrätten är det, mestadels av lämplighetsskäl, vanligt att en författning först meddelar ett antal föreskrifter och därefter innehåller ett stadgande om straff för den som åsidosätter dessa föreskrifter. Att denna lagtekniska metod har valts medför vanligtvis inte något annat än att även föreskrifterna skall anses ingå i själva brottsbeskrivningen (se Strahl, Allmän straffrätt i vad angår brotten, s. 151 ff och även Jareborg, Straffrättens ansvarslära, s. 246).

Gärningsmannens uppsåt eller oaktsamhet skall således täcka den omständigheten att olja eller något annat skadligt ämne har släpps ut. Uppsåtet behöver emellertid inte täcka själva omständigheten att det finns ett utsläppsförbud i 2 kap. VlfL och därtill hörande föreskrifter.

6.6.3 Straffansvar för den som agerar i redarens ställe

Regeringens förslag: Den som i en redares ställe utövar ett väsentligt inflytande över ett fartygs drift jämföras även i straffrättsligt hänseende med redaren.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal instanser har yttrat sig. Av dessa anser *Svea hovrätt* att en princip som den föreslagna är väl förenlig med vad som stadgas i 20 kap. 13 § sjölagen. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* kritiserar den föreslagna utvidgningen av ansvaret för att ha en alltför vag utformning. *Justitiekanslern* tar upp frågan om behovet av en legaldefinition av redarbegreppet och menar att lagförslaget skulle kunna ge upphov till nya frågetecken beträffande vad som skall avses med ”avgörande inflytande” och ”drift”.

Skälen för regeringens förslag: De flesta straffbestämmelser är personneutralt formulerade på det sättet att straffansvar åläggs ”den som” utför eller underlåter att utföra något visst. En hel del bestämmelser begränsar emellertid kretsen av gärningsmän till sådana som intar en särskild ställning, exempelvis ”redare” och ”ägare”.

I 6 kap. 1 § Vfl föreskrivs att svenska fartyg som omfattas av föreskrifter om konstruktion, utrustning och drift skall besiktigas innan de sätts i trafik och därefter genomgå regelbundna besiktningar. Fartygets redare och ägare ansvarar enligt 6 kap. 9 § Vfl för att fartyget undergår sådan tillsyn. I 10 kap. 4 § 5 Vfl föreskrivs att redaren eller ägaren döms till böter eller fängelse i högst ett år, om han uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot den bestämmelsen.

I 10 kap. 6 § föreskrivs att redaren eller ägaren döms som om han själv hade begått vissa gärningar, om han underlåtit att göra vad som skäligen kunnat fordras av honom för att förhindra det inträffade. Det gäller bl.a. brott mot utsläppsförbudet, åsidosättande av föreskrifter om fartygs användning och begränsningar av trafik samt överträdelser av förelägganden och förbud beträffande ett fartygs brister.

Begreppet redare är inte definierat i lag. *Justitiekanslern* har väckt frågan om en sådan definition bör införas. Frågan om behovet av en legaldefinition av redarebegreppet är emellertid av sådan generell betydelse för sjörätten att den enligt regeringens mening inte lämpligen bör tas upp i detta sammanhang.

Redarebegreppet har behandlats utförligt såväl i lagförarbeten som i sjörättslig litteratur. Med redare avses normalt den som startar verksamhet med ett visst fartyg, leder verksamheten och bär den ekonomiska risken. Redaren svarar för bemanning och utrustning av fartyget samt har det yttersta ansvaret för fartygets nautiska ledning.

Bestämningen av redarebegreppet kompliceras dock av att ett fartyg kan nyttjas inte bara av dess ägare utan också upplåtas för annans nyttjande. Sålunda förekommer s.k. bare-boat befaktning (skeppslega), tidsbefaktning (dvs. upplåtelse av fartyg på viss tid), och resebefaktning (dvs. upplåtelse av fartyg för viss resa). Det kan också förekomma mellanformer av dessa olika upplåtelseformer. Vid renodlade fall av de olika befaktningsformerna torde bedömningen ofta bli att varken tidsbefraktaren eller resebefraktaren är att anse som redare, eftersom det är fartygets ägare som i dessa fall ansvarar för bemanningen och bär det nautiska ansvaret.

Det förekommer också att redaren uppdrar åt annan att utföra vissa av de typiska redarefunktionerna, t.ex. till ett s.k. managementbolag som tillhandahåller besättning eller handhar fartygets drift.

Det anförda visar att beslutsfunktionerna i den moderna sjöfarten kan vara så uppdelade att det kan ifrågasättas om det är tillräckligt att endast låta redaren omfattas av lagens bestämmelser.

I annan sjörättslig lagstiftning har i straffrättsligt hänseende andra aktörer än de som omfattas av redarebegreppet jämförts med redaren. Det föreskrivs i 20 kap. 13 § sjölagen att med redare jämförts den som i redarens ställe har haft befattning med fartyget. Det föreskrivs vidare i 1 kap. 2 § fartygssäkerhetslagen att vad som sägs om redare skall gälla även den som i redarens ställe har befattning med fartyget.

Ansvaret för ett otillåtet utsläpp bör träffa den som har ett avgörande inflytande över fartygets drift, men underlåter att göra vad som skäligen kunnat fordras av honom eller henne. Det särskilda straffansvar som härvid gäller för redare enligt 10 kap. 6 § Vfl bör därför även gälla den som i redarens ställe utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift.

De överväganden som legat bakom ställningstagandet att det för redaren skall föreskrivas vissa specifika straffsanktioner, exempelvis vid åsidosättande av föreskrifter om fartygets användning eller överträdelse av förbud mot fartygets användning, gäller i lika hög grad den som utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift (jfr. prop. 1972:38, s. 77 samt prop. 1979/80:167 s. 52, 136, 274 och 279). Motsvarande bedömning har tidigare gjorts vid införandet av vattenföroreningsavgift (se prop. 1982/83:87, s. 17 f). Regeringen anser därför att den som utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift bör jämföras med redaren även i straffrättsligt hänseende.

Bestämmelsen i 8 kap. 2 § Vfl som jämför den som utövar ett avgörande inflytande över ett fartygs drift med en redare bör flyttas till 1 kap. 6 § och göras tillämplig även på straffrättsliga sanktioner.

6.7 Behörig domstol

Regeringens bedömning: Vid brott mot lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg bör – liksom för närvarande – åtal kunna väckas antingen vid sjörättsdomstol eller vid annan tingsrätt.

Regeringens förslag: Reglerna om domstols behörighet att pröva mål om brott som avses i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg och som begåtts utanför svensk hamn kompletteras.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att sjörättsdomstol skall vara exklusivt behörig att handlägga mål om otillåtna utsläpp och andra brott mot lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (Vfl) om brottet begåtts på ett fartyg då detta befinner sig utanför svensk hamn. Vid brott som begåtts inom svensk hamn anser utredningen att åtal – liksom nu – skall kunna väckas antingen vid sjörättsdomstol eller vid annan tingsrätt. Vidare har utredningen när det gäller brott mot Vfl som begåtts utanför svensk hamn föreslagit komplettering av forumbestämmelserna, vilka i huvudsak överensstämmer med regeringens förslag i denna del.

Remissinstanserna: Bland remissinstanserna finns delade meningar när det gäller utredningens förslag om att sjörättsdomstol i vissa fall skall vara exklusivt behörig. Bl.a. *Göteborgs tingsrätt*, *Kustbevakningen*, *Sjöfartsverket*, *Fiskeriverket*, *Sveriges Redareförening och TULL-KUST* anser att utredningens förslag bör genomföras. Bland de som är negativa till förslaget finns *Stockholms tingsrätt*, *Riksåklagaren*, *Åklagarmyndigheten i Linköping* och *Åklagarkammaren i Kalmar*. Stockholms tingsrätt anser att de skäl som utredningen redovisar mot en ändring av nuvarande reglering väger tyngre än de skäl som utredningen anför till stöd för förslaget (se SOU 1998:158, s. 369–370). Vidare anger Stockholms tingsrätt att allmänna domstolar har att handlägga andra typer av specialstraffrättsliga brottmål vilka kan vara väl så komplicerade som mål om olagliga oljeutsläpp. Riksåklagaren menar att forumregleringen med utredningens förslag skulle bli onödigt komplicerad och att man med den

ordning som nu gäller kan förvänta sig att åklagaren, om målet är av mer komplicerad beskaffenhet, ändå väljer sjörättsdomstol som forum. Även *Sveriges Advokatsamfund* ställer sig tveksamt till utredningens förslag och anger bl.a. att det även vid föroreningsbrott till havs är fråga om straffrättsliga bedömningar som allmän domstol har erforderlig kompetens att bedöma.

Remissinstanserna har inte framfört några synpunkter på förslaget till kompletteringar av bestämmelserna om behörig domstol när det gäller brott mot VlfL som begåtts utanför svenskt sjöterritorium.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

Bakgrund

Mål om ansvar för brott som avses i VlfL skall enligt 10 kap. 8 § VlfL handläggas av tingsrätt som är behörig domstol enligt rättegångsbalken eller enligt 21 kap. 1, 2 och 8 §§ sjölagen (1994:1009). Därav följer att såväl sjörättsdomstol som annan tingsrätt är behörig att pröva åtal för brott enligt VlfL. När det gäller sjörättsdomstols behörighet att ta upp brottmål hänvisar sjölagen till bestämmelserna om laga domstol i brottmål i allmänhet. Om sjörättsdomstol inte finns på den ort där den misstänkte skall svara enligt dessa bestämmelser, får åtal väckas vid den sjörättsdomstol som är närmast. Sjørättsdomstolar finns för närvarande i Luleå, Sundsvall, Stockholm, Kalmar, Malmö, Göteborg och Karlstad.

6.7.1 Sjørättsdomstol exklusivt behörig?

Utredningen har föreslagit att sjörättsdomstol skall vara exklusivt behörig att handlägga mål om olagliga utsläpp och andra brott mot VlfL om brottet begåtts på ett fartyg då detta befinner sig utanför svensk hamn. De skäl som utredningen har framfört är dels att det i dessa fall ofta föreligger behov av särskild kompetens och dels att det är en fördel om prövningen koncentreras till färre antal domstolar.

I samband med VlfL:s tillkomst riktade Lagrådet kritik mot ett liknande förslag som lagts fram i lagrådsremissen (jfr prop. 1979/80:167 s. 275–276 och 279). Lagrådet ansåg bl.a. att förslaget skulle kunna leda till att en domstol var förhindrad att pröva ett brottmål i hela dess vidd när åtalet grundades alternativt på brottbalken och VlfL samt att brott mot skilda lagar inte skulle kunna kumuleras fastän både utredningsskäl och processekonomiska skäl talade för det. Vidare ansåg Lagrådet att det vore både lämpligare och smidigare att ha en forumregel som innebär en valmöjlighet mellan vanlig tingsrätt och sjörättsdomstol. Lagrådets synpunkter beaktades också i den forumbestämmelse som sedermera infördes.

Enligt regeringens uppfattning har förhållandena inte ändrats på sådant sätt att det nu finns anledning att göra en annan bedömning än den som gjordes i det tidigare lagstiftningsärendet. Man torde dessutom kunna utgå ifrån att åklagaren har goda möjligheter att bedöma vid vilken domstol åtal bör väckas beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Vid valet av domstol är det vissa omständigheter som särskilt bör

beaktas. Omständigheter som talar för att valet bör falla på sjörättsdomstol är t.ex. om målet är särskilt komplicerat ur sjörättslig synvinkel eller om behov föreligger att kumulera målet med mål avseende brott mot t.ex. sjölagen eller fartygssäkerhetslagen, där sjörättsdomstol är exklusivt behörig. Sjørättsdomstol är också exklusivt behörig att pröva Kustbevakningens beslut i ärenden om vattenföroreningsavgift. Det kan därför tänkas att ett brottmål angående ett förbjudet oljeutsläpp av praktiska och tidsbesparande skäl bör prövas av samma domstol som prövar ett överklagande av ett beslut om vattenföroreningsavgift. De sjörättsligt mer komplicerade målen torde således genom åklagarens försorg hamna i sjörättsdomstol, dvs. i ett begränsat antal domstolar där de värdefulla kunskaperna om sjöfartens speciella förhållanden kan bibehållas och utvecklas.

I många fall torde emellertid någon särskild sjörättslig kompetens inte vara nödvändig enbart för att brottet begåtts till sjöss. Det kan även finnas behov av att kumulera målet med t.ex. ett annat mål om brott som begåtts ombord på fartyget och som endast kan handläggas vid vanlig tingsrätt. Sammanfattningsvis anser regeringen att utredningens skäl för att göra sjörättsdomstol exklusivt behörig inte är tillräckliga. Den nuvarande ordningen bör därför bestå.

6.7.2 Komplettering av behörig domstol

När det gäller frågan vid vilken domstol ett åtal skall väckas när brott mot VifL begåtts på fartyg utanför svensk hamn finns behov av en komplettering av bestämmelserna. Huvudregeln i 19 kap. 1 § rättegångsbalken är att åtal skall väckas vid domstolen i den ort där brottet förövades. Om ett brott har begåtts i en svensk hamn anses brottet begånget i Sverige oavsett om det förövats på ett utländskt eller svenskt fartyg. Huvudregeln är då alltid tillämplig och åtal kan väckas vid den domstol inom vars domsaga hamnen finns. Med hamn avses i detta sammanhang detsamma som enligt t.ex. räddningstjänstlagen (1986:1102). Hur långt ett hamnområde sträcker sig framgår av kommunens stadsplan. Tingsrätternas domsagor är indelade kommunvis och regleras i förordningen (1982:996) om rikets indelning i domsagor. Även territorialhavet torde omfattas av domsagorna (jfr NJA 1989 s. 804).

Har brottet begåtts på ett svenskt fartyg under resa inom eller utom riket får åtal även väckas vid rätten i den ort där den misstänkte först ankommer med fartyget, där han gripits eller annars uppehåller sig, eller – om rätten anser det lämpligt – där han skall svara i tvistemål i allmänhet, dvs. normalt där han har sitt hemvist.

Om ett utsläppsbrott begåtts på ett utländskt fartyg under resa inom eller utom riket framgår domstolens behörighet av 19 kap. 2 § rättegångsbalken. Där sägs att, om regeringen inte förordnar annat, åtal skall väckas där den misstänkte skall svara i tvistemål i allmänhet eller vid rätten i den ort där han gripits eller annars uppehåller sig.

Genom hänvisning i 21 kap. 8 § sjölagen till allmänna bestämmelser om brottmål, blir de bestämmelser i rättegångsbalken som det redogjorts för tillämpliga oavsett om åtal skall väckas vid sjörättsdomstol eller annan tingsrätt. Eftersom sjörättsdomstol endast finns på ett fåtal platser

finns i den nämnda paragrafen i sjölagen en kompletterande bestämmelse om att, när sjörättsdomstol inte finns där åtal skall väckas enligt de allmänna bestämmelserna, åtal får väckas vid den sjörättsdomstol som är närmast.

19 kap. 2 § rättegångsbalken reglerar således exklusivt behörigheten för brott som förövats på utländskt fartyg under resa inom eller utom riket, dvs. när fartyget inte befinner sig i hamn. I ett avgörande från Högsta domstolen som gällde trålfiske från ett utländskt fartyg som befann sig i svenskt territorialhav fann domstolen emellertid att brottet inte bara begåtts på fartyget, utan även utanför detta i svenskt vatten. Allmänt brottmålsforum enligt 19 kap. 1 § rättegångsbalken var därmed tillämpligt (se NJA 1989 s. 804). Mycket talar för att samma resonemang kan föras i fråga om ett utsläpp som har skett från ett utländskt fartyg i svenskt territorialhav. Huvudregeln i 19 kap. 1 § rättegångsbalken skulle då bli tillämplig vid val av domstol vid brott mot utsläppsbestämmelserna från såväl svenskt som utländskt fartyg.

Det är emellertid inte helt klart att det förhåller sig på detta sätt. Dessutom, när det gäller andra brott mot bestämmelser i VlfL ombord på fartyg än utsläppsbrott finns det inga förutsättningar att anse dessa begångna någon annanstans än just på fartyget. Det kan därmed i vissa fall uppstå svårigheter att väcka åtal vid någon lämplig domstol.

En situation där behörig domstol inte finns är t.ex. om brottet har förövats på ett svenskt fartyg utanför svenskt territorialhav av någon som inte återvänder till Sverige och som heller inte har sitt hemvist här så att tvistemålsforum kan användas. I dessa fall saknas enligt nuvarande bestämmelser någon behörig svensk domstol.

Likaså kan det uppstå svårigheter att väcka åtal vid lämplig domstol om brottet har begåtts på ett utländskt fartyg utanför svensk hamn. Såvida regeringen inte förordnar annat krävs då att den som förövat brottet kan gripas eller uppehåller sig i Sverige eller har sitt hemvist här, vilket torde vara ovanligt.

Det finns således behov av en kompletterande bestämmelse som reglerar behörig domstol när brott begåtts på ett svenskt fartyg utanför svenskt sjöterritorium eller på ett utländskt fartyg utanför svensk hamn. Regeringen föreslår därför att åtal för brott som avses i VlfL och som har begåtts på ett svenskt fartyg utanför svenskt sjöterritorium skall kunna väckas även vid den domstol vars domkrets ligger närmast den plats där brottet förövades. När ett brott av förevarande slag har begåtts på ett utländskt fartyg utanför svensk hamn skall åtal också få väckas vid den domstol vars domkrets omfattar eller ligger närmast den plats där brottet förövades. Bestämmelsen föreslås införas i 10 kap. 8 § VlfL.

6.8 Övriga förslag från Oljeutsläppsutredningen

6.8.1 Totalförbud mot oljeutsläpp

Regeringens bedömning: Något totalförbud för oljeutsläpp bör inte införas för närvarande.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att ett totalförbud mot utsläpp av oljehaltiga blandningar oavsett koncentration skall införas inom Sveriges sjöterritorium och att detta förbud även skall gälla fritidsbåtar. Förslaget innebär således att även utsläpp av s.k. rent länsvatten, dvs. länsvatten innehållande upp till och med 15 ppm olja, skall omfattas av förbudet.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har delade meningar om förslaget. *Kustbevakningen, Fiskeriverket, Länsstyrelsen Västra Götaland, Naturvårdsverket, Umeå kommun, Institutet för vatten- och luftvårdsforskning, Sveriges advokatsamfund och Svenska Petroleuminstitutet* tillstyrker utredningens förslag. Inte heller *Försvarmakten* har något att invända mot förslaget, men påpekar att det inte bara är kostnadskrävande utan även utrymmeskrävande att förse fartygen med nödvändiga länsvattentankar, varför det för marinens fartyg med sina ofta trånga utrymmen måste finnas en möjlighet till dispens. *Sjöfartsverket* påpekar att det finns en mängd fritidsbåtar som har s.k. våta avgaser och att visst oljeutsläpp från dessa inte kan undvikas. Dessutom anser *Sjöfartsverket* att det är synnerligen tveksamt om ett totalförbud skulle få någon mätbar effekt, eftersom ett sådant förbud endast torde resultera i att utsläppen flyttas utanför gränsen på 12 nautiska mil vilket innebär en oförändrad miljöbelastning på Östersjön som helhet. *Sveriges Redareförening* har inga principiella invändningar mot förslaget, men anser att ett totalförbud mot oljeutsläpp i praktiken inte går att efterleva fullt ut. *Axel Ax:son-Johnssons institut för sjö rätt och annan transporträtt, Sjöassuradörernas Förening, Sjöfartsforum, SIMSA och Assuranceföreningen SKULD* avstyrker förslaget. Tveksamma är *Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Göteborgs kommun, Sveriges Hamn- och Stuveriförbund och SEKO sjöfolk*. Slutligen anser *Chalmers tekniska högskola* att innan man förbjuder de s.k. 15-ppm utsläppen bör en noggrann utredning göras om konsekvenserna för mottagningsanläggningarna i land.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår ovan har remissinstanserna varit mycket kluvna i sin uppfattning om huruvida ett totalförbud mot oljeutsläpp i enlighet med utredningens förslag bör genomföras eller inte. En mängd argument som talar såväl för som emot förslaget har framförts.

De instanser som tillstyrker förslaget om ett totalförbud anser att ett sådant förbud skulle vara positivt för miljön, att man skulle slippa invändningar om att mätutrustningen ombord inte fungerar samt att Sverige bör följa Danmark och Finland, där totalförbud finns sedan lång tid tillbaka.

De instanser som är tveksamma eller avstyrker förslaget har framfört bl.a. att förslaget är tveksamt ur folkrättslig synvinkel, att efterlevnaden av ett totalförbud inte skulle kunna kontrolleras eftersom de låga oljehalter som det är fråga om inte kan förnimmas med lukt, syn eller smak, att tvåtaktsmotorer skulle bli förbjudna eftersom mindre utsläpp från dess inte går att undvika, att mottagningsanordningarna i land skulle överbelastas, samt att problematiska och kostsamma ombyggnader skulle krävas av vissa båtar och fartyg.

Sammanfattningsvis anser regeringen att frågan om ett totalförbud är omgärdad av alltför många oklarheter för att något förslag i denna del skall kunna genomföras nu. I stället avser regeringen att uppdra åt Natur-

vårdsverket att, i samarbete med Sjöfartsverket, följa utvecklingen av ny teknik för rening av oljehaltigt vatten och detektion av låga oljehalter samt inom två år presentera en utvärdering ur miljösynpunkt av tillämpningen och effekterna av den nuvarande regleringen i fråga om tillåtna utsläpp av länsvatten innehållande oljehalter på upp till och med 15 ppm.

Det kan tilläggas att man inom EU för närvarande behandlar ett förslag om att införa avgas- och bullerkrav för fritidsbåtar, vattenskotrar och utombordsmotorer. Förslaget innebär att kolväteutsläppen från två- och fyrtaktsmotorer skulle minska med ca 90 procent. Enligt förslaget, som utgörs av ett tillägg till direktivet 94/25/EG, skall kraven, i vart fall i ett första skede, gälla nya motorer. Direktivet förväntas antas inom ett år.

6.8.2 En administrativ sanktionsavgift

Regeringens bedömning: Någon ny administrativ sanktionsavgift bör inte införas.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att möjligheten skall införas för Sjöfartsverket att påföra befälhavaren eller annat ansvarigt befäl en administrativ sanktionsavgift om vissa särskilt angivna bestämmelser i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, (VlfL) överträds. Enligt utredningens förslag skall den administrativa avgiften kunna påföras om en föreskrift i fråga om förande av oljedagbok eller andra dagböcker rörande hanteringen av skadliga ämnen har åsidosatts, om en s.k. by-passanordning har anbringats i strid mot förbud eller om en föreskrift rörande krav på obligatorisk avfallslämning har åsidosatts.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har uttryckt delade meningar om huruvida en ny administrativ sanktionsavgift bör införas. *Umeå kommun, Fiskeriverket, Sjöassuradörerna, TULL-KUST, Hamn- och Stuveriförbundet samt SEKO Sjöfolk* tillstyrker utredningens förslag. Inte heller *Redareföreningen* har något att erinra mot detta. Av de som tillstyrker förslaget anser dock flera att avgifterna bör vara högre än vad som föreslagits. *Hovrätten för nedre Norrland, Axel Ax:son-Johnssons institut för sjörätt och annan transporträtt, Sveriges Advokatsamfund* och *SIMSA* avstyrker förslaget. Även *Svea hovrätt* uttrycker tveksamhet.

Skälen för regeringen bedömning: Flera remissinstanser har påtalat att ett straffrättsligt förfarande bl.a. med hänsyn till rättssäkerheten är att föredra framför ett administrativt förfarande. Anledningen är främst att de relativt höga avgifterna som det skulle vara fråga om (och som vissa har ansett bör vara ännu högre än vad som föreslagits) då skulle tas ut på administrativ väg. Dessutom har det angetts att en administrativ avgift i förlängningen inte drabbar den person som den avser att drabba, utan kan betalas ur försäkringar och på så sätt belastar hela försäkringskollektivet. Det har även framförts att regelverket med en ny administrativ avgift skulle bli betänkligt splittrat och att risken skulle vara påtaglig för att någon konsekvent och enhetlig rättstillämpning inte kan upprätthållas.

Å andra sidan har det, även i samband med remitteringen av promemorian Sanktioner och tillsyn med anledning av Östersjöstrategin, framförts skäl som talar för en administrativ avgift. Således har det t.ex. påpekats att erfarenheterna från miljöbalkens miljöstraffsavgifter visar att en sådan avgift kan vara ett effektivt påtryckningsmedel. Vissa anser att en administrativ avgift skulle medföra mindre byråkrati och snabbare handläggning än vad som är fallet med en straffrättslig sanktion, bl.a. med tanke på de svårigheter som i ett straffrättsligt förfarande kan uppstå när det gäller dels att utreda vem som bär det straffrättsliga ansvaret och dels att styrka att oaktsamhet eller uppsåt har förekommit. Det har dessutom framförts att bötesbelopp sällan blir så höga att de avskräcker rederier m.fl. eftersom beloppet sätts i relation till den ansvarige personens ekonomiska ställning. En administrativ sanktionsavgift kan däremot sättas betydligt högre och därmed ha en mer avskräckande effekt.

Det finns således argument som talar såväl för som emot en administrativ avgift. Sammantaget finner regeringen att någon ny administrativ sanktionsavgift inte bör införas för närvarande, vid sidan av vattenföroreningsavgiften och vid sidan av de straffsanktioner och vitesmöjligheter som redan finns i VlfL. Ytterligare en avgift skulle medföra att sanktionssystemet såsom det nu ser ut skulle bli alltför splittrat. Man kan emellertid inte bortse från de synpunkter som har framförts av förespråkarna av den administrativa avgiften. Regeringen är därför inte främmande för att formen för vattenföroreningsavgiften ses över för att så småningom eventuellt ändras, t.ex. genom att en administrativ avgift införs som kan påföras såväl efter oljeutsläpp som efter överträdelser av andra bestämmelser. Den frågan kräver emellertid ytterligare utredning och en samlad översyn av sanktionssystemet innan ställning kan tas.

Med hänsyn till vad som anförts ovan finner regeringen att straffansvaret beträffande föreskrifter rörande förande av oljedagbok skall kvarstå oförändrat. Regeringen behandlar i avsnitt 6.8.4 frågan om by-passanordningar. Regeringen föreslår slutligen i avsnitt 6.9.5 att underlåtenhet att fullgöra obligatorisk avfallsavlämning skall straffbeläggas.

6.8.3 Genomgripande författningstekniska ändringar

Regeringens bedömning: Någon genomgripande författningsteknisk ändring av regleringen av förbjudna utsläpp bör inte göras för närvarande.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att bestämmelser om förbud mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen i större utsträckning än i dag skall återfinnas i lag.

Remissinstanserna: *Kustbevakningen*, som är den enda remissinstans som uttalat sig om förslaget, har tillstyrkt detta.

Skälen för regeringens bedömning: Den nuvarande regleringen är konstruerad på så sätt att det i VlfL finns ett förbud mot utsläpp av olja inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden (2 kap. 2 § första stycket). Regeringen eller

den myndighet som regeringen utser får emellertid föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från förbudet (11 kap. 2 §), vilket regeringen också har gjort i vissa avseenden. Regeringen har också bemyndigat Sjöfartsverket att meddela föreskrifter på området. (Bestämmelsernas närmare innehåll har behandlats i avsnitt 5.3.2 och 5.3.3).

I fråga om föreskrifter om förbud mot utsläpp av olja i andra vattenområden än de som anges ovan och föreskrifter om förbud mot utsläpp av andra skadliga ämnen, finns bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela dessa (2 kap. 2 § andra stycket och 2 kap. 3 § VlfL). Regeringen har i sin tur bemyndigat Sjöfartsverket att meddela vissa föreskrifter.

Vad som angetts ovan leder till att många bestämmelser om förbud mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen från fartyg finns i förordning och, i än högre grad, i Sjöfartsverkets föreskrifter.

Utredningen har ansett att vissa av dessa bestämmelser är av så pass central betydelse att de bör finnas i lag.

De bestämmelser som det är fråga om är av sådant slag att det inte finns något krav på att regleringen skall ske i lag. Riksdagen har i stället möjlighet att överlåta åt regeringen och förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter, vilket riksdagen således har gjort (8 kap. 7 § första stycket 4 och 11 § regeringsformen).

Utredningens förslag i denna del utgår från att ett totalförbud mot oljeutsläpp skall införas, vilket är en fråga som i och för sig med den nuvarande systematiken omfattas av vad Sjöfartsverket har bemyndigats att meddela föreskrifter om. Frågan är emellertid av stor principiell och praktisk betydelse. Såsom anförts i föregående avsnitt lägger regeringen nu inte fram något förslag om totalförbud mot oljeutsläpp. Däremot skall viss uppföljning ske bl.a. av hur den nuvarande regleringen fungerar ur ett miljömässigt perspektiv.

Regeringens uppfattning är att det visserligen kan vara av värde att bestämmelser av större vikt återfinns i lag, även i de fall regeringsformen när det gäller de nu aktuella reglerna inte kräver det. Under de nuvarande förhållandena, då något totalförbud inte gäller för oljeutsläpp, skulle emellertid en lagreglering bli alltför detaljerad och teknisk. Lämplighets-skäl talar därför för att någon sådan övergripande författningsteknisk reform inte bör genomföras nu.

I fråga om utsläpp av andra skadliga ämnen än olja aktualiseras tekniska frågor och bedömningar av praktisk natur. Enligt regeringens uppfattning bör Sjöfartsverket även fortsättningsvis kunna bemyndigas att meddela föreskrifter om förbud mot utsläpp från fartyg av andra skadliga ämnen än olja, i vart fall tills dess att en övergripande författningsteknisk reform eventuellt blir aktuell. Enligt regeringens mening bör därför inte heller några bestämmelser om utsläpp av andra skadliga ämnen än olja regleras i lag.

Mot bakgrund av den bedömning som regeringen har gjort i fråga om författningstekniska ändringar, kan det nämnas att det i detta sammanhang saknas anledning att ta ställning till vissa andra förslag som utredningen har lagt fram. Det gäller ett förslag om generellt förbud mot utsläpp av fast avfall inom Sveriges sjöterritorium, vilket skulle innebära att fritidsbåtar skulle omfattas av det förbud att släppa ut matrester som de i dag är undantagna från. Vidare gäller det ett förslag om att utvidga

förbudet mot utsläpp av fast avfall till att även avse utländska fartyg inom den del av Sveriges ekonomiska zon som ingår i Nordsjöområdet. Som regleringen nu ser ut är det i första hand Sjöfartsverket som meddelar föreskrifter i de aktuella avseendena.

6.8.4 By-passanordningar

Regeringens bedömning: Något generellt straffsanktionerat förbud mot anordningar ombord på fartyg som gör det möjligt att kringgå ett fartygs reningsanläggning och släppa ut oljeblandningar i havet (by-passanordningar) bör inte införas i lag.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att förekomsten av by-passanordningar generellt skall förbjudas och att en administrativ sanktionsavgift skall påföras om det på ett fartyg har anbringats en sådan anordning i strid mot förbudet.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har yttrat sig i frågan. Av dessa tillstyrker *Kustbevakningen* och *Fiskeriverket* utredningens förslag medan *Sveriges Advokatsamfund*, *Sveriges Redareförening* och *Assuransföreningen SKULD* är tveksamma till förslaget eftersom man ifrågasätter om inte ett sådant förbud kommer i konflikt med internationella konventioner på området.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt MARPOL och den svenska lagstiftningen gäller att alla utsläpp av oljehaltiga blandningar från maskinutrymmen måste passera en särskilt reningsutrustning som skall garantera att oljehalten håller sig inom stipulerade gränser, dvs. upp till och med 15 ppm. En s.k. by-passanordning är en anordning som gör det möjligt att kringgå reningsproceduren och i stället släppa ut oljeblandningar direkt i havet. Ett annat sätt att kringgå reningsproceduren är att pumpa ut oljeavfall direkt i havet via länsvattenpumpen eller genom rörledningar från spillolje- och sludgesystem. Att på något sätt kringgå reningsprocessen och släppa ut oljehaltiga blandningar med en oljehalt som överstiger 15 ppm är naturligtvis i strid mot utsläppsförbuden både enligt MARPOL och den svenska regleringen (se avsnitt 5.2.3).

När det gäller tankar för oljerester (sludge) finns det en direkt föreskrift i MARPOL om att dessa tankar inte får vara försedda med anordning för tömning till sjön, annex I, regel 17 (3). Sverige kan generellt inte ställa krav på utländska fartygs utrustning eller konstruktion när de i oskadlig genomfart passerar genom det svenska territorialhavet, såvida kraven inte följer av allmänt accepterade internationella regler eller standarder. Detta framgår av havsrättskonventionens artikel 21.

Enligt 4 kap. 1 § VlfL och 4 kap. 1 § VlfF meddelar Sjöfartsverket föreskrifter om fartygs konstruktion, utrustning och drift. Sjöfartsverket har således redan bemyndigande att meddela föreskrifter om s.k. by-passanordningar. I SJÖFS 1985:19, kap. 2, finns bestämmelser om övervaknings- och kontrollsystem för oljeutsläpp och separeringsutrustning för oljehaltigt vatten.

Bestämmelser om övervaknings- och kontrollsystem för oljeutsläpp och separeringsutrustning för oljehaltigt vatten är av sådan detaljerad och teknisk natur att de även fortsättningsvis i första hand bör meddelas av Sjöfartsverket. Utgångspunkten är att dessa föreskrifter, liksom Sjöfartsverkets normgivning i övrigt, skall ansluta sig till sådana bestämmelser i internationella överenskommelser och konventioner som är bindande för Sverige. För närvarande pågår en översyn inom Sjöfartsverket av SJÖFS 1985:19. Mot bakgrund härav saknas anledning att i lag införa särskilda regler om by-passanordningar.

6.8.5 Försvarsmaktens roll i brottsutredningar om olagliga utsläpp

Utredningen har föreslagit att det bör övervägas om Försvarsmakten kan ges i uppdrag att biträda Kustbevakningen med övervakning från luften för att upptäcka överträdelser, identifiera fartyg och ta oljeprov från utsläpp. Vidare föreslår utredningen att det bör övervägas om Försvarsmaktens helikoptrar kan användas för att biträda vid Kustbevakningens ingripanden mot fartyg till sjöss.

Med stöd av ett bemyndigande från regeringen tillsatte chefen för Försvarsdepartementet den 30 november 2000 en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m. (Fö 2000:06). Enligt direktiven skall utredaren göra en översyn av nuvarande bestämmelser för Försvarsmaktens stöd till samhället i fred och föreslå den författningsreglering som behövs för att uppnå ett klarare och mer entydigt regelsystem (dir. 2000:87). Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 november 2001.

6.9 Sanktioner och tillsyn med anledning av Östersjöstrategin

6.9.1 Inledning

Genom Östersjöstrategin har vissa skyldigheter införts för fartyg och hamnar. Vilka dessa skyldigheter är har behandlats i avsnitt 5.2.5 om Östersjöstrategin. Några av dem behandlas även nedan i samband med att regeringen lämnar förslag till vilka följder som skall kunna drabba den som inte fullgör vissa av skyldigheterna. Regeringen lämnar även förslag angående tillsynen över bl.a. hamnars efterlevnad av vissa bestämmelser. När det gäller fartyg är den befintliga regleringen tillräcklig för att utöva nödvändig tillsyn. Förslagen i avsnitt 6.9.2–3 och 6.9.5–6 bygger på de förslag som lämnats i Näringsdepartementets promemoria benämnd Sanktioner och tillsyn med anledning av Östersjöstrategin. Den ändring som föreslås i avsnitt 6.9.4 har föreslagits av Oljeutsläppsutredningen.

Regeringens förslag: Tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna om mottagning av avfall från fartyg utövas av den myndighet som regeringen utser. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela föreskrifter om tillsynen.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är övervägande positiva till förslaget. I övrigt har i huvudsak följande synpunkter framförts. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att det är olämpligt att mer än en myndighet har tillsyn över avfallshanteringen i en hamn. *SEKO* ställer sig tveksamt till att Sjöfartsverket ges tillsynsuppgiften och anser att det bör vara två separata myndigheter som utövar tillsyn i hamn respektive ombord, varför det föreslås att Kustbevakningen eller Yrkesinspektionen skall utöva tillsynen i hamn. Även *Göteborgs Hamn AB* anger Kustbevakningen som ett tänkbart alternativ till Sjöfartsverket som tillsynsmyndighet. Ett flertal remissinstanser framhåller vikten av att Sjöfartsverkets tillsynsverksamhet samordnas med andra tillsynsmyndigheters verksamhet och föreslår att en bestämmelse om samrådsskyldighet införs. *Naturvårdsverket* framför att det inte är orimligt att Sjöfartsverket, som har flera tillsynsuppgifter, bör ges möjlighet att ta ut en tillsynsavgift för att täcka sina kostnader.

Skälen för regeringens förslag: Numera finns all reglering om mottagning av avfall från fartyg i föroreningslagstiftningen, dvs. lagen (1980:424) och förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg (Vlfl respektive Vlff), samt i Sjöfartsverkets föreskrifter. Genom föroreningslagstiftningen föreskrivs att anordningar för mottagning och behandling av oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten skall finnas bl.a. på de platser där olja lastas eller oljefartyg repareras samt att mottagningsanordningar för annat avfall från fartyg skall finnas i alla hamnar.

Hamnarna och deras avfallshantering står idag under tillsyn av kommunala nämnder och länsstyrelser i enlighet med vad som föreskrivs i miljöbalken samt vidhängande förordningar och kommunala föreskrifter, dvs. avfallslagstiftningen (se avsnitt 5.4.2). Enligt 6 kap. Vlfl och 6 kap. Vlff utövar Sjöfartsverket tillsyn över fartyg. Inspektion får bl.a., enligt 6 kap. 2 § sista punkten Vlfl, gälla kontroll av efterlevnaden av bestämmelser om fartygs skyldighet att lämna avfall som innehåller olja eller andra skadliga ämnen till en mottagningsanordning.

Östersjöstrategin innebär ett samlat grepp om hanteringen av det fartygsgenererade avfallet. Den svenska regleringen har därför samlats i föroreningslagstiftningen. Enligt regeringens mening är det då lämpligt att det i samma lagstiftning föreskrivs om en heltäckande tillsyn över att bestämmelserna om mottagning av avfall från fartyg också efterlevs. Sjöfartsverket besitter kunskap om fartygen och deras förhållanden i olika avseenden och har därutöver en väl etablerad kontakt med hamnarna. Redan idag föreskrivs i 3 kap. 11 § Vlff att Sjöfartsverket meddelar föreskrifter om mottagningsanordningarnas utformning och drift samt prövar

om mottagningsanordningarna motsvarar de föreskrifter om utformning och drift som verket har meddelat. Regeringen anser därför att det lämpligen bör vara Sjöfartsverket som utövar aktuell tillsyn i dess helhet. Regeringen delar således inte *SEKO:s* uppfattning att det skulle vara till fördel utifrån kompetens- eller konkurrensskäl om Sjöfartsverket utövade tillsyn över fartygen och en annan myndighet utövade tillsyn över hamnanläggningarna. I undantagsfall bör emellertid Sjöfartsverket inte vara tillsynsmyndighet. Det gäller, såvitt nu går att bedöma, endast mottagnings- och behandlingsanordningar som uteslutande används av örlogsfartyg. Av 9 kap. 2 § andra stycket VlfF följer att Försvarmakten och inte Sjöfartsverket meddelar beslut beträffande mottagnings- och behandlingsanordningar som uteslutande används av örlogsfartyg. Det torde endast röra sig om anordningar i sådana hamnar som Försvarmakten ensam nyttjar. Av detta följer att tillsynsmyndighet inte bör utses i lag utan i förordning.

Flera remissinstanser har pekat på att det kan uppstå samordningsproblem om såväl Sjöfartsverket i enlighet med föroreningslagstiftningen, som kommunala nämnder och länsstyrelsen i enlighet med avfallslagstiftningen, utövar tillsyn över mottagnings- och behandlingsanordningar. Enligt regeringens mening är det inte fråga om något konkurrerande ansvar för samma tillsynsuppgifter. Denna fråga behandlades av regeringen i propositionen om genomförandet av Östersjöstrategin (prop. 1999/2000:133 s. 19). Såsom regeringen då anförde är avsikten att prövningen skall ske utifrån de respektive regelverkens perspektiv, dvs. att Sjöfartsverket prövar om anordningarna uppfyller de krav som föroreningslagstiftningen ställer på utformningen och driften i förhållande till fartygens behov medan länsstyrelser och kommuner prövar om avfallslagstiftningens regler är uppfyllda. De senare har således tillsynsansvaret för den fysiska hanteringen av avfallet, dvs. hur avfallet omhändertas. Det finns då heller inte förutsättningar att låta all tillsyn utövas av en och samma myndighet, som *Länsstyrelsen i Blekinge län* har föreslagit. Även om myndigheterna skall utöva tillsyn utifrån kriterier i skilda regelverk kan det givetvis inte uteslutas att tillsynen och åtgärder som föranleds med anledning därav kan sammanfalla i det enskilda fallet, eller att oförenliga förelägganden kan komma att riktas mot en enskild hamn. Såsom regeringen återkommer till i nästa avsnitt bör därför en samrådsskyldighet införas då förelägganden utfärdas.

Sjöfartsverket har bedömt att tillsynsansvaret inte kommer att medföra några kostnader av betydelse för verket. Regeringen finner därför inte att det föreligger skäl att införa någon tillsynsavgift som *Naturvårdsverket* föreslagit.

Enligt regeringens mening bör det införas en bestämmelse i 6 kap. 5 a § VlfL om tillsyn av bestämmelserna i 3 kap. VlfL om mottagning av avfall från fartyg.

Regeringens förslag: Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs i ett enskilt fall för att

– en mottagnings- eller behandlingsanordning skall tillhandahållas där sådan skall finnas,

– en mottagnings- eller behandlingsanordning skall uppfylla de krav som gäller i fråga om utformning och drift,

– de skyldigheter som föreligger i fråga om mottagande och hantering av avfall skall efterlevas,

– en avfallshanteringsplan skall upprättas.

Ett föreläggande får förenas med vite och får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätt krävs prövningstillstånd.

Brister i fråga om mottagnings- och behandlingsanordningars utformning och drift skall inte längre föranleda straffansvar.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har uttalat sig om möjligheten till vitesföreläggande är positiva eller har inget att erinra mot förslaget, med undantag för *Naturvårdsverket* som förordar en administrativ sanktionsavgift. Beträffande förslaget att avkriminalisera brister i fråga om mottagnings- och behandlingsanordningar har flera remissinstanser invändningar. *Justitieombudsmannen* efterlyser en värdering av den lösning som kommit i uttryck i 10 kap. 7 § VifL, dvs. att någon inte döms till ansvar om denne bryter mot ett förbud eller ett föreläggande som har förenats med vite. *Naturvårdsverket* menar att straffsanktionen bör vara kvar och framhåller att det är svårt att få vite utdömt. Även *länsstyrelsen i Blekinge län* och *Sundsvalls kommun* avstyrker den föreslagna avkriminaliseringen.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

För genomförandet av Östersjöstrategin är det av avgörande vikt att mottagningen av avfallet fungerar effektivt. Skyldigheten att tillhandahålla mottagnings- och behandlingsanordningar i erforderligt skick, att vidtaga vissa åtgärder i samband med mottagande och hantering av avfall från fartyg och att upprätta avfallshanteringsplaner åvilar i allt väsentligt hamnarna. I viss mån berörs emellertid även andra, t.ex. de som lastar ut olja eller reparerar oljetankfartyg (se närmare nedan). Vad som anges i fråga om hamnar skall därför i tillämpliga delar även gälla för övriga berörda aktörer. I enlighet med regeringens förslag i avsnitt 6.9.2 skall hamnarnas avfallshantering stå under tillsyn av den myndighet som regeringen bestämmer. En förutsättning för en effektiv tillsynsverksamhet torde vara att tillsynsmyndigheten ges möjlighet att utfärda förelägganden då brister upptäcks. Som anförts ovan avser regeringen att i första hand utse Sjöfartsverket till tillsynsmyndighet. För att Sjöfarts-

verkets befogenhet att meddela förelägganden inte skall bli mer vidsträckt och omfatta mer än verkets tillsynsområde (dvs. att sådana anordningar som uteslutande används av örlogsfartyg skall undantas), bör dock Sjöfartsverket inte utpekas i lagtexten utan i förordning.

För att vara verkningsfullt måste ett föreläggande kunna förenas med vite. Möjligheten att förena ett föreläggande med vite innebär naturligtvis inte att detta måste göras regelmässigt. Om Sjöfartsverket utfärdar ett föreläggande utan vite som inte efterlevs, finns det givetvis anledning att därefter förena föreläggandet med vite. I andra fall, bl.a. med beaktande av vilka brister som upptäckts och hur skyndsamt de måste åtgärdas, kan det finnas anledning att omedelbart förena ett föreläggande med vite. Den omständigheten att hamninnehavaren tidigare brustit i relevanta avseenden kan också spela in vid bedömningen av huruvida ett föreläggande skall förenas med vite eller inte. Den aktuella bedömningen skall således enligt regeringens förslag göras av Sjöfartsverket beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Ett beslut om föreläggande bör, liksom Sjöfartsverkets förbud och föreläggande enligt 7 kap. 4–6 §§ VifL, kunna överklagas till länsrätt och därefter till kammarrätt. I likhet med sådana överklaganden bör det krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. I fråga om vite gäller lagen (1985:206) om viten, av vilken det bl.a. framgår att länsrätt prövar frågan om utdömande av vite.

Utformning och drift av mottagnings- och behandlingsanordningar

I 3 kap. 1 och 2 §§ VifL finns, i sak och genom bemyndiganden, bestämmelser om var mottagnings- och behandlingsanordningar för förorenat barlast- och tankspolvatten skall finnas och vem som skall svara för dessa. Bestämmelser med stöd i dessa bemyndiganden finns även i 3 kap. 2 och 3 §§ VifL. Bestämmelserna innebär i huvudsak följande. Anordningar för mottagning och behandling av oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten skall finnas där olja lastas och där oljetankfartyg repareras, där oljetankfartyg lastas med annat än olja, där fartyg som får föra vatten i bränsletank vanligen lastas, där fartyg som får föra vatten i bränsletank vanligen bunkras och där annat fartyg än oljefartyg repareras. Den som ansvarar för respektive verksamhet, i enlighet med vad som närmare anges i bestämmelserna, svarar för att det finns behövliga mottagnings- och behandlingsanordningar. Anordningar för mottagning av barlastvatten eller tankspolsvätska som innehåller rester av andra skadliga flytande kemikalier än olja skall finnas där sådana kemikalier lossas, där tankfartyg lastas och där tankfartyg som har använts för transport av sådana kemikalier repareras. Den som ansvarar för respektive verksamhet, i enlighet med vad som närmare anges i bestämmelsen, svarar för att det finns behövliga mottagningsanordningar. I 3 kap. 3 § VifL bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela föreskrifter om var anordningar för mottagning av annat avfall som innehåller skadliga ämnen skall finnas samt vem som skall svara för dessa anordningar. I 3 kap. 5 § VifL föreskrivs att mottagningsanordningar för sådant avfall skall finnas i alla hamnar samt att den som tar ut hamnavgift eller i annat fall fastighetsägaren svarar för mottagningsanordningen. I 3 kap. 7 § VifL finns vidare

ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela närmare föreskrifter om anordningarnas utformning och drift. Sådana föreskrifter skall enligt 3 kap. 11 § VlfF meddelas av Sjöfartsverket. Sedan tidigare stadgas i 10 kap. 4 § 1 VlfL att den som bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av 3 kap. 7 § VlfL döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Att svara för en anläggning innebär dels att tillse att anordningen inrättas och dels att den motsvarar föreskrivna krav i fråga om utformning och drift. En möjlighet till preciserade förelägganden, i förekommande fall förenat med vite, framstår då som ett betydligt effektivare medel än en straffsanktion för att säkerställa att en anordning inrättas och därutöver att den motsvarar erforderliga krav.

Remissinstanserna har i allt väsentligt tillstyrkt att Sjöfartsverket skall ges möjlighet att meddela vitessanktionerade förelägganden beträffande utformningen och driften av mottagnings- och behandlingsanläggningar. Frågan är då om straffsanktionen, i likhet med vad *Naturvårdsverket*, *Länsstyrelsen i Blekinge län* och *Sundsvalls kommun* har förordat, ändå skall vara kvar. Som *Justitieombudsmannen* påpekat föreskrivs det i 10 kap. 7 § VlfL att den som bryter mot ett förbud eller föreläggande enligt 7 kap. 4 eller 5 §, som har förenats med vite, inte skall dömas till ansvar. Det är visserligen möjligt att även i förevarande fall på samma sätt undvika att både vite och straff döms ut. Frågan är emellertid om det finns tillräckliga skäl att ha kvar en kriminalisering om en vitessanktion införs. Hamnverksamheten bedrivs så gott som uteslutande av juridiska personer, vilka enligt gällande rätt inte kan bli föremål för straffansvar. Det straffrättsliga ansvaret i en verksamhet som bedrivs i kollektiva former ligger normalt hos den eller de som genom ändamålsenligt kontroll av verksamheten har den bästa möjligheten att motverka lagöverträdelser, i första hand styrelsen och den verkställande direktören. I vissa fall kan delegering innebära att det straffrättsliga ansvaret flyttas. Det kan därmed vara svårt i det enskilda fallet att i förväg med säkerhet veta vem som bär det straffrättsliga ansvaret, vilket är till men för såväl rättssäkerheten som effektiviteten i rättstillämpningen. I andra delar av VlfL kvarstår visserligen både möjligheterna till straffansvar och vitessanktion, exempelvis vid överträdelse av förbud mot fartygs avgång enligt 7 kap. 4 § VlfL då det föreligger konstruktionsbrister. Det är då i huvudsak fråga om straffansvar som typiskt sätt befälhavaren, dvs. en fysisk person, kan antas göra sig skyldig till. Det framstår därför som betydligt mer motiverat att i dessa fall ha både ett straffansvar och en vitessanktion. Enligt regeringens mening finns det vid en sammanvägd bedömning inte tillräckliga skäl att ha kvar straffansvaret för överträdelser av föreskrifter beträffande mottagningsanordningar, om möjligheten till vitessanktionerade förelägganden införs.

Regeringen föreslår således att det i 3 kap. 9 § 1–2 VlfL införs en befogenhet för tillsynsmyndigheten att meddela de förelägganden som behövs för att kraven på en mottagnings- eller behandlingsanordnings utformning och drift skall efterlevas. Lagrådet har i sitt yttrande angett att adressaten i lagtexten generellt bör kunna bestämmas som en hamninnehavare. Av vad som angetts ovan följer emellertid att det i enstaka fall kan bli fråga om förelägganden mot den som lastar ut olja, driver viss

Åtgärder i samband med mottagande och hantering av avfall

I 3 kap. 8 § 3 VlfL har intagits ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela föreskrifter om skyldighet att vidta åtgärder i samband med mottagande och hantering av avfall som innehåller skadliga ämnen från fartyg. I 3 kap. 11 § VlfF föreskrivs att Sjöfartsverket skall meddela sådana föreskrifter. De åtgärder som avses omfattas av Östersjöstrategin och är huvudsakligen av administrativ karaktär. Det kan gälla t.ex. hamnens skyldighet att tillhandahålla kvitto på mottaget avfall, att tillhandahålla ett bristdokument om att ett fartyg på grund av någon brist som är att hänföra till hamnen inte har haft möjlighet att fullgöra sin skyldighet att lämna avfall, eller att upprätta statistik över mottagning och hantering av avfall. För Östersjöstrategins genomförande är det angeläget att dessa åtgärder genomförs. Enligt regeringens mening bör därför Sjöfartsverket även i dessa avseenden ges möjlighet att meddela förelägganden, som vid behov skall kunna förenas med vite. Regeringen föreslår därför att det i 3 kap. 9 § 3 VlfL införs en befogenhet för tillsynsmyndigheten att meddela förelägganden beträffande mottagande och hantering av avfall.

Avfallshanteringsplaner

Enligt Östersjöstrategin skall en s.k. avfallshanteringsplan upprättas för hamnen. Avsikten är att planen, som enligt strategin skall innehålla beskrivningar av och information om mottagningsanordningarna och hamnens fysiska hantering av fartygsgenererat avfall, skall utgöra information till fartygen. Planen utgör därutöver ett viktigt instrument för hamnen och kommunen när det gäller planeringen av avfallshanteringen. I 3 kap. 8 § 4 VlfL bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela föreskrifter om skyldigheten att upprätta avfallshanteringsplaner. I 3 kap. 13 § VlfF föreskrivs att den som ansvarar för en mottagningsanordning skall upprätta en avfallshanteringsplan efter samråd med kommunen. Det föreskrivs vidare att Sjöfartsverket får meddela närmare föreskrifter om sådana planer. Även i detta hänseende är det enligt regeringens mening viktigt att Sjöfartsverket på ett effektivt sätt kan verka för att Östersjöstrategin efterlevs. Verket bör därför ges möjlighet att förelägga den som ansvarar för mottagningsanordningen att upprätta en avfallshanteringsplan och att förena föreläggandet med vite. Regeringen föreslår därför att en bestämmelse med detta innehåll införs i 3 kap. 9 § 4 VlfL.

Samordning mellan tillsynsmyndigheter

Som påpekats i avsnitt 5.4.2 utövas tillsyn av avfallshanteringen inom kommunen av den nämnd som ansvarar för frågor om miljö- och hälso-skydd och på länsnivå av länsstyrelsen. Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som

behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas. Föreläggande och förbud får enligt 26 kap. 14 § miljöbalken förenas med vite. Såsom regeringen tidigare har anfört bör det inte i egentlig mening föreligga något problem med konkurrerande ansvar beträffande tillsynsverksamheten. I det enskilda fallet kan emellertid olika myndigheters beslut bli motstridande. Det vore naturligtvis mycket olyckligt om en hamn fick olika och inbördes oförenliga förelägganden av olika tillsynsmyndigheter. Flera remissinstanser, däribland *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Blekinge län*, har efterfrågat samrådsskyldighet för att undvika dylika kollisioner. Regeringen har därför funnit att det bör införas en skyldighet för Sjöfartsverket att samråda med den kommun eller den myndighet som enligt miljöbalkens regelverk har det operativa tillsynsansvaret över den verksamhet som föreläggandet avser innan ett föreläggande rörande avfallshanteringen utfärdas. Regeringen föreslår att denna skyldighet införs i 3 kap. 10 § VlfL.

6.9.4 Förbud för fartyg att avgå från hamn

Regeringens förslag: Sjöfartsverket eller annan myndighet som regeringen utser får meddela förbud mot ett fartygs avgång om skyldigheten att lämna avfall inte har fullgjorts.

Utredningens förslag : Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Svenska Advokatsamfundet*, som är den enda instans som har yttrat sig över förslaget, ifrågasätter detta eftersom den ekonomiska förlust fartyget kan göra om det inte får lämna svensk hamn sannolikt inte står i relation till den påföljd som ägaren/redaren riskerar om inte fartyget fullgjort sin avfallslämning.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare nämnts innehåller Östersjöstrategin ett krav på s.k. obligatorisk avfallslämning. Syftet med avfallslämningen är i första hand att förhindra olagliga utsläpp till sjöss. Regeringen föreslår i nästa avsnitt att den som inte fullgör sin skyldighet i detta avseende skall kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Efterlevnaden av Östersjöstrategin förutsätter att fartyg inte, av t.ex. tidsmässiga skäl, väljer att avsegla utan att ha lämnat olja och andra skadliga ämnen till en mottagningsanordning i land. Att straffsanktionen finns är enligt regeringens uppfattning inte alltid tillräckligt för att framtvunga en avfallslämning, särskilt inte om det är fråga om ett utländskt fartyg som inte planerar att anlöpa svensk hamn inom överskådlig tid. Att märka är också att möjligheterna att besluta om tvångsmedel med stöd av rättegångsbalken med anledning av brott mot bestämmelser om avfallslämning torde vara mycket begränsade.

Om det upptäcks att ett fartyg som inom kort planerar att avgå från hamnen inte har lämnat sitt avfall på föreskrivet sätt bör det därför kunna meddelas förbud för fartyget att avgå. De ekonomiska konsekvenserna

för ett fartyg som hålls kvar i hamnen kan, såsom *Sveriges Advokatsamfund* har påpekat, naturligtvis bli mycket kännbara. Som alltid bör beslut av ifrågavarande slag meddelas efter noggrant övervägande om dess rimlighet. Å andra sidan kan fartyget på ett relativt enkelt sätt undvika att drabbas av höga kostnader genom att fullgöra sin skyldighet att lämna avfallet. Det kan i sammanhanget nämnas att den som ansvarar för en mottagningsanordning är skyldig att se till att anordningen är placerad och utformad så att de fartyg som använder denna inte orsakas onödig försening (3 kap. 7 § VlfL).

Ett avgångsförbud med anledning av icke fullgjord avfallslämning bör – i likhet med vad som gäller för t.ex. förbud mot fartygs avgång på grund av väsentliga brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift – kunna förenas med vite.

Eftersom Sjöfartsverket är den myndighet som huvudsakligen utövar tillsyn över fartyg och som har givits en uttrycklig möjlighet att kontrollera om den obligatoriska avfallslämningen har fullgjorts, bör ett beslut om förbud av aktuellt slag meddelas av Sjöfartsverket (jfr 6 kap. 5 § VlfL, 6 kap. 1 § VlfF och 6 kap. 2 § fjärde stycket VlfL, den senare bestämmelsen föreslås dock i denna proposition flyttas till 6 kap. 3 § VlfL). Även annan myndighet, t.ex. Kustbevakningen, bör kunna meddela sådant beslut om regeringen föreskriver om detta.

Om ett beslut om förbud mot fartygs avgång har meddelats av någon annan myndighet än Sjöfartsverket, bör beslutet genast underställas verket. Beslutet bör få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Regeringen föreslås således att en ny paragraf, 7 kap. 6 b § VlfL, införs där i första hand Sjöfartsverket ges möjlighet att meddela beslut om avgångsförbud mot fartyg om den obligatoriska avfallslämningen inte har fullgjorts.

6.9.5 Brott mot skyldigheten att avlämna avfall

Regeringens förslag: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra sin skyldighet att lämna avfall från ett fartyg till en mottagningsanordning i land döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Sundsvalls kommun och Göteborgs Hamn AB* förordar dock en administrativ sanktionsavgift. *Sjösportens samarbetsdelegationens (SSD)* föreslår att fritidsbåtar inte skall omfattas av straffbestämmelsen.

Skälen för regeringens förslag: Obligatorisk avfallslämning utgör en viktig beståndsdel i Östersjöstrategin. Innebörden av den obligatoriska avfallslämningen är att fartyg är skyldiga att lämna i princip allt sådant avfall som innehåller olja eller andra skadliga ämnen till en mottagningsanordning innan de lämnar en hamn. Undantag från skyldigheten får

enligt Östersjöstrategin medges för fartyg i reguljära resor som har specialarrangemang för sitt avfall och för fartyg med mindre mängder avfall där det vore oskäligt att kräva att det lämnas i land vid varje hamnanlöp. En bestämmelse om obligatorisk avfallslämning finns även i det EG-direktiv om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester som antogs i november 2000 (dir. 2000/59/EG).

Grundbestämmelserna om den obligatoriska avfallslämningen har införts i 3 kap. 8 § 1 VlfL och 3 kap. 12 § VlfF. Sjöfartsverket har bemyndigats att meddela närmare föreskrifter i fråga om skyldigheten att lämna fartygsgenererat avfall och även att meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna lastrester. Sjöfartsverket har enligt 9 kap. 1 § VlfF möjlighet att föreskriva om eller i enskilda fall meddela undantag från bestämmelserna såvitt gäller det fartygsgenererade avfallet. Det finns således en möjlighet för Sjöfartsverket att undanta fritidsbåtar från skyldigheten att lämna avfall vid varje hamnanlöp. Fritidsbåtar torde dessutom omfattas av vad som i Östersjöstrategin anges om möjlighet till undantag för mindre mängder avfall som det vore oskäligt att kräva ilandlämning av vid varje hamnanlöp.

I avsnitt 6.6.2 föreslår regeringen att befälhavaren skall ha ett övergripande ansvar ombord för att förhindra förorening och att detta ansvar skall komma till uttryck i lag. Det innebär att det ligger på befälhavarens ansvar att se till att avfallet lämnas på föreskrivet sätt. Ansvaret kan dock ha delegerats till annat befäl (beträffande ansvarsfördelningen ombord, se avsnitt 6.6.2).

Det är naturligtvis mycket angeläget att meddelade föreskrifter följs, eftersom dessa utgör ett led i strävan att förhindra dumpning av avfall till sjöss och dessutom bidrar till en rimlig fördelning mellan hamnarna i fråga om de mängder avfall som skall tas emot. En sanktion bör därför införas mot den som inte fullgör sin skyldighet i detta avseende.

Utredningen har föreslagit att en sanktionsavgift skall kunna påföras i dessa fall, men som framkommit i avsnitt 6.8.2 lägger regeringen för närvarande inte fram något förslag om en ny administrativ sanktionsavgift. I stället bör en straffsanktion införas i enlighet med vad som föreslagits i promemorian om sanktioner och tillsyn med anledning av Östersjöstrategin.

Regeringen föreslår således att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelsen om obligatorisk avfallslämning döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Med tanke på de allvarliga konsekvenser som en överträdelse kan medföra, bedöms brottets straffvärde vara sådant att fängelse bör ingå i straffskalan. Havsrättskonventionens artikel 230 och begränsningslagen, som i vissa fall innebär en begränsning i fråga om val av påföljd för brott begånget på utländskt fartyg utanför svenskt inre vatten, torde inte bli tillämpliga när det gäller brott mot den obligatoriska avfallslämningen eftersom sådant brott begås i hamn. Problemet med att olika strafflatituder skulle kunna bli tillämpliga för svenska respektive utländska fartyg kommer därmed inte att aktualiseras. Regeringen föreslår att bestämmelsen införs i 10 kap. 4 § 1 VlfL.

Regeringen har i föregående avsnitt föreslagit att Sjöfartsverket eller annan myndighet som regeringen utser skall kunna meddela förbud mot ett fartygs avgång om skyldigheten att avlämna fartygsgenererat avfall

inte har fullgjorts och att ett sådant förbud skall kunna förenas med vite. I 10 kap. 7 § VlfL föreskrivs att den som bryter mot ett förbud eller föreläggande enligt 7 kap. 4 eller 5 §, som har förenats med vite, inte skall dömas till ansvar. Detsamma bör gälla i fråga om den obligatoriska avfallslämningen. Att bryta mot ett vitessanktionerat förbud som meddelats med stöd av 7 kap. 6 b § är visserligen inte straffsanktionerat, men med det förslag som regeringen just presenterat skall brott mot den obligatoriska avfallslämningen kunna bestraffas. Den som bryter mot ett vitessanktionerat förbud mot att avgå innan avfallslämningen är fullgjord, bör enligt regeringens mening inte dömas till ansvar för det brott mot den obligatoriska avfallslämningen som handlandet innebär. Regeringen föreslår därför att 10 kap. 7 § VlfL kompletteras på så sätt att även 7 kap. 6 b § anges i den bestämmelsen.

6.9.6 Brotts mot skyldigheten att anmäla avfallslämning

Regeringens förslag: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att anmäla avlämning av avfall från ett fartyg i enlighet med meddelade föreskrifter döms till böter.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. Liksom i fråga om den obligatoriska avfallslämningen anser dock *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Sundsvalls kommun* och *Göteborgs Hamn AB* att en administrativ sanktionsavgift är att föredra. Detsamma gäller *Naturvårdsverket*. *Sjösportens samarbetsdelegation*s synpunkt att fritidsbåtar inte bör omfattas av sanktionerna gäller även i fråga om anmälningsplikten.

Skälen för regeringens förslag: Den som svarar för en mottagningsanordning i hamn är enligt 3 kap. 7 § VlfL också skyldig att se till att anordningen är placerad och utformad så att de fartyg som använder denna inte orsakas onödig försening. För att mottagning och hantering av avfall i hamnar skall löpa smidigt behöver hamnen viss framförhållning för att kunna planera sin verksamhet, vilket naturligtvis är till fördel för fartyget eftersom förutsättningarna då ökar för att avfallet skall kunna lämnas utan onödig fördröjning. I 3 kap. 8 § 2 VlfL finns därför ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela föreskrifter om skyldighet att i förväg anmäla avlämning av avfall från fartyg till en mottagningsanordning, s.k. notifiering. Regeringen har i 3 kap. 11 § VlfL bemyndigat Sjöfartsverket att meddela föreskrifter.

Det kan nämnas att enligt Östersjöstrategin omfattar notifieringsskyldigheten endast oljetankers med en brottodräktighet över 150, andra fartyg med en bruttodräktighet över 400 och samtliga kemikalietankers. Dessa fartyg skall lämna uppgifter om bl.a. beräknad ankomsttid samt art och mängd avfall som fartyget avser att lämna i land. Anmälan skall göras senast 24 timmar före det att fartyget räknar med att lämna sitt avfall. I EG-direktivet, dir. 2000/59/EG, om mottagningsanläggningar i

hamn anges att befälhavaren på alla fartyg som godkänts för att transportera högst tolv passagerare, utom fiskefartyg och fritidsbåtar, skall göra en anmälan. Direktivet kompletterar Östersjöstrategins 24-timmarsregel genom att ange att om anlöpshamnen inte är känd 24 timmar före ankomsten skall anmälan göras så snart anlöpshamnen är känd eller, om resan varar mindre än 24 timmar, senast när fartyget lämnar föregående hamn.

Med anledning av *Sjösportens samarbetsdelegations* synpunkt om att fritidsbåtar bör undantas från sanktioner kan noteras att fritidsbåtar inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt vare sig Östersjöstrategin eller EG-direktivet.

En förutsättning för en väl fungerande avfallshantering är att var och en bidrar med att fullgöra sina åligganden. Det bör därför vara straffsanktionerat att inte i förväg anmäla avlämning av avfall på det sätt som föreskrivits. Det har ovan redogjorts för vad som framkommit med anledning av utredningens förslag om en ny administrativ sanktionsavgift och regeringens inställning till detta, vilket även har bäring i nu aktuellt avseende.

Redan i dag är det enligt 10 kap. 5 § 2 VifL möjligt att utdöma böter för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 kap. 6 § eller mot en föreskrift som meddelats med stöd av denna paragraf, dvs. bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter om lösningsmedel m.m. i barlast- och tankspolvatten. I linje med detta bör den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot de nu aktuella föreskrifterna om notifiering också kunna dömas till böter. För att anmälningsskyldigheten skall anses fullgjord bör det inte vara tillräckligt att uppgifter har lämnats, utan dessa bör också vara korrekta i den utsträckning som det är rimligt att begära. Vid en oaktsamhetsbedömning bör således mindre avvikelser i fråga om t.ex. mängden avfall normalt inte medföra att oaktsamhet skall anses föreligga.

Regeringen föreslår att en straffbestämmelse avseende anmälningsskyldigheten införs i 10 kap. 5 § 5 VifL.

6.10 Uppföljning och rapportering

Utredningen har föreslagit att Kustbevakningens årliga rapportering av upptäckta oljeutsläpp skall kompletteras med en redovisning av vilka rättsliga eller andra åtgärder som upptäckta utsläpp lett till. *Kustbevakningen* har i sitt remissyttrande inte haft något att erinra mot förslaget, förutsatt att handläggande myndigheter åläggs att översända erforderligt underlag.

Det saknas i dag en samlad och kontinuerlig uppföljning och överblick över upptäckta oljeutsläpp, samhällets motåtgärder med anledning härav och dessas resultat. Visserligen redovisar Kustbevakningen varje år uppgifter över antalet upptäckta oljeutsläpp inom svenskt ansvarsområde, men det saknas en nationell uppföljning av vilka rättsliga eller andra åtgärder som skilda utsläpp lett till. Detta medför att det är mycket svårt att bedöma resultatet av vidtagna åtgärder och behovet av ändringar för att effektivisera arbetet med att bekämpa de olagliga utsläppen.

Det skulle därför vara värdefullt om det årligen gjordes en uppföljningsrapport med samlad statistik över alla upptäckta utsläpp samt vilka åtgärder dessa föranlett. En sådan redovisning borde lämpligen även uppta flaggstatsrapporteringar och resultatet av sådana rapporter. Det ligger enligt regeringen uppfattning närmast till hands att Kustbevakningen åläggs ansvaret för rapporteringen.

Underlag för rapporten har Kustbevakningen i stor utsträckning tillgång till genom myndighetens egen handläggning av oljeutsläppsrelaterade ärenden samt interna rapporteringsrutiner (även innefattande rapportering från åklagare till Kustbevakningen). Det kan emellertid även bli aktuellt för åklagaren att till Kustbevakningen rapportera resultatet av sin egen och polisens handläggning.

Att lagreglera den utvidgade rapporteringsskyldigheten förefaller mindre lämpligt. Regeringen avser i stället att i annan form uppdra åt Kustbevakningen att rapportera i enlighet med vad som angetts ovan.

7 Kostnader och andra konsekvenser

Propositionen innehåller förslag till olika åtgärder för att minska föroreningarna från fartyg till sjöss och effektivisera det rättsliga förfarandet med anledning av olagliga utsläpp. Förslagen är således inte av den karaktären att de kan antas få några regionalpolitiska eller jämställdhetspolitiska konsekvenser. Inte heller medför förslagen några direkta konsekvenser för småföretagare.

Med regeringens förslag kommer Kustbevakningens befogenheter i samband med förundersökningen av utsläppsbrott att vidgas i avsevärd mån. Viss personalförstärkning bedöms därför vara nödvändig. Det är därvid fråga om att förstärka de fyra regionledningarna med en person per region, dvs. totalt fyra personer. Detta medför en årlig utgiftsökning för Kustbevakningen med ca 2 miljoner kronor. Det årliga anslaget bör därför höjas med motsvarande belopp.

För att Kustbevakningen skall kunna utföra sina uppgifter i enlighet med regeringens förslag krävs betydande utbildningsinsatser. Förutom särskild utbildning för de befäls personer som skall kunna fungera som förundersökningsledare, krävs utbildning för de tjänstemän som skall arbeta med utredningen av brott. Totalt torde det röra sig om utbildning av ett hundratal personer. Utbildningen, som bör utformas i samråd med andra berörda myndigheter, kommer i ett inledningsskede att medföra extra kostnader. Kustbevakningen bör för detta ändamål tilldelas extra anslag om ytterligare ca 2 miljoner kronor. Framtida kompletteringar av utbildningen torde kunna rymmas inom ordinarie anslag.

De tillkommande kostnaderna för Kustbevakningen som angetts ovan skall finansieras inom ramen för utgiftsområde 22 Kommunikationer. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag till en sådan överföring i budgetpropositionen för år 2002.

När det gäller övriga brottsutredande myndigheter är särskilt miljöåklagarna inom miljöbrottsenheten vid Riksåklagarens kansli redan väl förtrogna med det aktuella regelverket. Endast begränsade utbildnings-

insatser kan antas bli aktuella med anledning av de lagändringar som nu föreslås. Detsamma gäller för polisen, eftersom regeringens förslag inte medför några nämnvärda ändringar för deras del. Det bedöms därför att några extra medel inte behöver tillföras åklagarväsendet eller polisen.

Regeringens främsta syfte med de förslag som har lagts fram är att antalet brott mot bestämmelser om förbud mot utsläpp skall minska. De brott som ändå begås bör med regeringens förslag i ökad utsträckning medföra lagföring. En viss ökad belastning på de allmänna domstolarna kan därmed uppkomma genom att fler åtal väcks. Någon beaktansvärd kostnadsökning bör detta dock inte medföra.

För Sjöfartsverkets del innebär regeringens förslag en utökad tillsyns-verksamhet genom att Sjöfartsverket kommer att ges i uppgift att utöva tillsyn i hamnar över bl.a. mottagningsanordningar, och även meddela vitesförelägganden m.m. Regeringen bedömer att Sjöfartsverket kan klara av det vidgade tillsynsansvaret med befintliga resurser. Den ökade arbetsbelastning som kan drabba förvaltningsdomstolarna på grund av överklaganden av vitesförelägganden bedöms bli ytterst marginell och torde därmed inte orsaka några ökade kostnader för dessa domstolar.

Mot de ekonomiska konsekvenser som har angetts ovan skall ställas de kostnadsbesparingar som uppnås om de olagliga utsläppen minskar. Förutom de positiva miljöeffekter som en minskning av utsläppen medför, begränsas kostnaderna för att bekämpa och sanera oljeutsläppen. Regeringens förslag kan också antas leda till ökade intäkter för staten i form av höjda vattenföroreningsavgifter. Sammanfattningsvis bör därför de förslag som regeringen har lämnat på sikt inte medföra några kostnadsökningar för staten.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2002.

I fråga om utsläpp som har skett före ikraftträdandet bör 8 kap. 2 och 3 §§ VlfL, dvs. bestämmelser om vattenföroreningsavgiften, tillämpas i dess äldre lydelse.

9 Författningskommentar

9.1 Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

Flera ändringar och tillägg i materiellt hänseende föreslås i lagen. Skälen för dessa har behandlats i den allmänna motiveringen och kommer även att beröras nedan i anslutning till respektive paragraf. I vissa paragrafer har, i förtydligande syfte, redaktionella ändringar eller ändringar av språklig karaktär gjorts. För att göra regleringen mer överskådlig har också underrubriker införts i några av lagens kapitel. Dessa framgår av förslaget till lagtext i kapitel 2, och berörs inte närmare i detta kapitel.

1 kap.

1 § *I denna lag finns bestämmelser om förbud mot förorening från fartyg, mottagning av skadliga ämnen från fartyg, fartygs konstruktion, tillsyn och andra åtgärder för att förebygga eller begränsa förorening från fartyg samt om förundersökning vid brott mot bestämmelser i denna lag eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.*

Bestämmelser om rederiers och fartygs säkerhetsorganisation, vilka även avser att skydda miljön, finns i fartygssäkerhetslagen (1988:49).

I första stycket har tillagts att lagen även innehåller bestämmelser om förundersökning vid brott mot bestämmelser i lagen eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av den. Dessa bestämmelser om förundersökningen finns i 11 kap.

Innehållet i andra stycket motsvaras av bestämmelsen i tidigare 11 kap. 4 §. Hänvisningen till fartygssäkerhetslagen, där den s.k. ISM-koden har införlivats, är av central betydelse för tillämpningen av VlfL:s bestämmelser till skydd för den marina miljön. Hänvisningen bör därför finnas i den inledande bestämmelsen i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfL).

4 § *Lagen skall inte tillämpas på andra utländska statsfartyg än sådana som används i affärsdrift.*

På svenska statsfartyg som inte används i affärsdrift är lagen tillämplig endast i den mån regeringen föreskriver det.

Paragrafens innehåll återfanns tidigare delvis i 11 kap. 1 § och innebär inte någon materiell ändring i förhållande till vad som tidigare har gällt. Lagens tillämpningsområde begränsas på så sätt att utländska statsfartyg som inte används i affärsdrift undantas. Av andra stycket framgår att svenska statsfartyg som inte används i affärsdrift omfattas av lagens bestämmelser endast i den mån regeringen föreskriver det. Regeringens föreskrifter finns i 9 kap. 2 § förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg (Vlff). Enligt denna bestämmelse undantas svenska örlogsfartyg från tillämpningen av vissa bestämmelser i lagen. Sjöfartsverket kan t.ex. inte meddela beslut om förelägganden och förbud mot avgång gentemot örlogsfartyg.

VlfL är som huvudregel tillämplig på svenska fartyg oavsett var dessa används för sjöfart. Utländska fartyg omfattas som huvudregel endast då dessa används för sjöfart inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon. Vissa bestämmelser i lagen är emellertid generellt tillämpliga, även på utländska fartyg som används för sjöfart utanför svensk ekonomisk zon. Så är t.ex. fallet med de bestämmelser som reglerar förbud mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen. I vilken utsträckning svensk domsrätt kan åberopas då ett utsläppsförbud har överträtts följer av 2 kap. brottsbalken och den nya bestämmelsen i 10 kap. 10 § VlfL. Beträffande andra bestämmelser i lagen gäller särskilda begränsningar rörande tillämpningen på utländska fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav och ekonomiska zon. Sådana särskilda bestämmelser finns i

5 § *Föreskrifter som meddelas med stöd av denna lag får inte strida mot sådana bestämmelser i internationella överenskommelser som är bindande för Sverige. Detsamma gäller undantag som i enskilda fall meddelas från bestämmelser i denna lag eller från föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.*

Vid tillämpningen av lagen skall sådana begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser beaktas.

Paragrafens första stycke har i sak oförändrat flyttats från 11 kap. 3 §. Andra stycket är nytt och innehåller en erinran om att allmänt erkända folkrättsliga grundsatser skall beaktas vid lagens tillämpning. Motsvarande bestämmelse finns i t.ex. 2 kap. 7 § brottsbalken.

6 § *Vad som sägs i denna lag om redare skall även gälla den som i redarens ställe utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift.*

I lagen införs en bestämmelse om att annan som utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift skall jämföras med redare. En liknande regel har tidigare funnits i 8 kap. 2 § i fråga om påförande av vattenföroreningsavgift.

Genom den nu aktuella bestämmelsen jämföras den som i redarens ställe utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift med redaren både i straffrättsligt avseende och när det gäller ärenden om vattenföroreningsavgift. Det kan gälla t.ex. ett s.k. managementbolag som har hand om fartygets drift. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.6.3.

2 kap.

2 § *Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden får olja inte släppas ut från fartyg.*

I fråga om andra vattenområden får regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddela föreskrifter om förbud mot utsläpp av olja.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från första stycket. När undantag meddelas får särskilda villkor föreskrivas.

Ändringen är endast redaktionell. I ett nytt tredje stycke regleras den undantagsmöjlighet som tidigare funnits i 11 kap. 2 §.

3 kap.

1 § *Anordningar för mottagning och behandling av oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten skall finnas på de platser där olja lastas eller oljetankfartyg repareras. Den som lastar ut olja eller driver reparations-*

verksamhet svarar för att det finns behövliga mottagnings- och behandlingsanordningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva att mottagnings- och behandlingsanordningar för oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten skall finnas även på andra platser. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får även föreskriva vem som skall svara för anordningarna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från första stycket. När undantag meddelas får särskilda villkor föreskrivas.

Den ändring som gjorts i paragrafen är av redaktionell karaktär och innebär att en del av innehållet i 11 kap. 2 § i dess tidigare lydelse har införts som ett nytt tredje stycke.

4 § *Någon avgift får inte tas ut vid anordning, som avses i 1 § första stycket, för mottagning eller behandling av oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten från fartyg som lastas hos den som svarar för anordningen.*

I fråga om avgift för mottagning och behandling som avses i 1 § andra stycket och mottagning som avses i 2 § meddelar regeringen föreskrifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från första stycket. När undantag meddelas får särskilda villkor föreskrivas.

Ändringen är redaktionell. Att regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela undantag i enlighet med vad som föreskrivs i paragrafens tredje stycke har tidigare framgått av 11 kap. 2 §.

5 § *Någon avgift för mottagning eller annan hantering av avfall som anges i 3 § får inte tas ut av fartygens redare eller ägare. Vad nu har sagts utgör inte hinder mot att kostnaderna för verksamheten täcks genom hamnavgifter eller motsvarande generella avgifter.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från första stycket. När undantag meddelas får särskilda villkor föreskrivas.

Ändringen är redaktionell. Att regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela undantag i enlighet med vad som föreskrivs i paragrafens andra stycke har tidigare framgått av 11 kap. 2 §.

7 § *Den som svarar för sådana mottagningsanordningar som avses i 1–3 §§ skall se till att dessa är placerade och utformade så att de fartyg som använder anordningarna inte orsakas onödig försening. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela närmare föreskrifter om utformning och drift av sådana anordningar som avses i 1–3 §§.*

Paragrafens sista mening har formulerats om så att bemyndigandet omfattar föreskrifter om såväl mottagningsanordningar som behandlingsanordningar.

9 § *Den myndighet som avses i 6 kap. 5 a § får meddela de förelägganden som behövs i ett enskilt fall för att*

1. en mottagnings- eller behandlingsanordning skall finnas enligt 1–3 §§ eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av någon av dessa bestämmelser,

2. en mottagnings- eller behandlingsanordning skall utformas och drivas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 §,

3. de skyldigheter som har föreskrivits med stöd av 8 § 3 skall fullgöras,

4. en avfallshanteringsplan skall upprättas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 § 4.

Paragrafen, som är ny, kommenteras i avsnitt 6.9.3. Den har, liksom 10 och 11 §§, på Lagrådets rekommendation fått sin placering i 3 kap. Även dessa tre paragrafers utformning har på inrådan av Lagrådet modifierats något i förhållande till lagrådsremissen.

I bestämmelsen föreskrivs att den tillsynsmyndighet som regeringen utser med stöd av 6 kap. 5 a § får meddela de förelägganden som behövs för att en mottagnings- och behandlingsanordning skall tillhandahållas, att anordningen skall uppfylla erforderliga krav på utformning och drift, att vissa skyldigheter beträffande mottagning av avfall skall fullgöras och att en avfallshanteringsplan skall upprättas. Att en handling benämnd avfallshanteringsplan har upprättats är naturligtvis inte tillräckligt i de fall den är alltför knapphändig eller på annat sätt avviker från de föreskrifter som har meddelats i fråga om planens innehåll. Även i sådana fall kan tillsynsmyndigheten utfärda ett föreläggande om rättelse.

10 § *Ett beslut om föreläggande enligt 9 § skall föregås av samråd med den kommun eller den myndighet som enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken har det operativa tillsynsansvaret över den verksamhet som föreläggandet avser.*

För att undvika att någon erhåller inbördes oförenliga förelägganden av olika tillsynsmyndigheter skall ett beslut om föreläggande enligt 9 § föregås av samråd med den kommun eller myndighet som enligt miljöbalkens regelverk utövar tillsyn över den aktuella verksamheten.

11 § *Ett föreläggande enligt 9 § får förenas med vite.*

Genom bestämmelsen ges tillsynsmyndigheten rätt att förena föreläggandet med vite. Lagen (1985:206) om viten gäller för tillsynsmyndighetens förfarande och även vid utdömmande av viten. Tillsynsmyndigheten har därför bl.a. att iaktta att det, i enlighet med vad som följer av 2 § lagen om viten, skall framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist en

viss åtgärd skall vidtas. Av samma paragraf följer även att vite inte får föreläggas om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa förelägandet.

5 kap.

2 § Handlingar som avses i 1 § skall i fråga om svenska fartyg på begäran hållas tillgängliga för polismyndigheten, Kustbevakningen, den tillsynsmyndighet som avses i 6 kap. 5 § eller annan myndighet som regeringen utser. Detsamma gäller i fråga om motsvarande handlingar på utländska fartyg, som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium, i den mån regeringen föreskriver detta.

Inom en främmande stats sjöterritorium är befälhavare på svenska fartyg skyldiga att låta behöriga utländska myndigheter ta del av sådana handlingar som avses i 1 §.

Paragrafen reglerar fartygs skyldighet att hålla sådana handlingar som avses i 1 § tillgängliga för de myndigheter som räknas upp. Första stycket ändras genom att tullmyndigheten ersätts av Kustbevakningen. Något självständigt behov för Tullverket att granska de aktuella handlingarna föreligger inte.

Det införs således en befogenhet för Kustbevakningen att, med stöd av VlfL, företa granskning av svenska fartygs oljedagböcker eller andra dagböcker rörande hanteringen av skadliga ämnen. Att denna befogenhet inte har funnits tidigare beror sannolikt på ett förbiseende i samband med att Kustbevakningen den 1 juli 1988 blev en myndighet fristående från Tullverket, dock med i stort sett bibehållna tullbefogenheter till sjöss. Ändringen i paragrafen innebär således att även Kustbevakningen får samma befogenhet att granska fartygs handlingar som vissa andra myndigheter har. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 6.2.4.

6 kap.

2 § Fartyg skall inspekteras när den tillsynsmyndighet som avses i 5 § anser att det behövs.

Ett utländskt fartyg som är under genomfart av Sveriges territorialhav får inspekteras endast om det finns grundad anledning att anta att ett förbjudet utsläpp har skett från fartyget inom Sveriges sjöterritorium.

Om utsläpp har skett från ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon, gäller i fråga om rätt att inspektera vad som föreskrivs i 2 a och 2 b §§.

Paragrafen har ändrats i förtydligande syfte, för att nå bättre överensstämmelse med havsrättskonventionens bestämmelser och för att havsrättskonventionens begrepp skall ges en konsekvent översättning i lagstiftningen.

Första stycket anger att fartyg skall undergå inspektion när tillsynsmyndigheten, dvs. Sjöfartsverket, anser att det behövs.

I andra stycket föreskrivs att en begränsning gäller för möjligheten att inspektera utländska fartyg om dessa är *under genomfart* av Sveriges

territorialhav, på sätt som avses i artikel 18 i havsrättskonventionen. Om fartyget av annat skäl *befinner sig* i territorialhavet, exempelvis då fartyget råkat ut för en olycka och en inspektion av fartyget är nödvändig för att bedöma om förbud eller föreläggande enligt 7 kap. 5 § skall meddelas, gäller inte begränsningen enligt andra stycket.

I andra stycket har vidare "klara skäl att anta" bytts ut mot "grundad anledning att anta" för att uppnå en enhetlig översättning av det havsrättsliga begreppet. Vidare har "territorialhavet" bytts ut mot "Sveriges sjöterritorium" för att nå överensstämmelse med artikel 220 punkt 2 i havsrättskonventionen.

I tredje stycket har i förtydligande syfte lagts till att begränsningarna i 2 a och 2 b §§ endast avser utländska fartyg.

I ett tidigare fjärde stycke angavs vad som skall kontrolleras vid en inspektion. Detta framgår nu i stället av 6 kap. 3 § första stycket.

2 a § *Ett utländskt fartyg, som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, får med anledning av ett utsläpp i den ekonomiska zonen inspekteras endast*

1. om det är klarlagt att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget, och

2. detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar inom Sveriges sjöterritorium eller i Sveriges ekonomiska zon.

Trots bestämmelserna i första stycket får ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon inspekteras, om det finns grundad anledning att anta att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget i den ekonomiska zonen och

1. utsläppet har medfört eller kan medföra betydande förorening av den marina miljön, och

2. fartygets befälhavare har vägrat att lämna uppgifter om fartygets identitet och registreringshamn, senaste och nästa anlöpningshamn eller annan relevant information som har begärts, eller har lämnat uppgifter som uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden, och

3. inspektionen är påkallad av omständigheterna i övrigt.

Paragrafen har ändrats för att uppnå bättre överensstämmelse med havsrättskonventionen, artikel 220 punkt 3, och för att havsrättskonventionens begrepp skall ges en konsekvent översättning i lagstiftningen.

I första stycket har ordet "uppenbart" bytts ut mot "klarlagt", vilket motsvarar havsrättskonventionens begrepp "clear objective evidence". Vidare har "Sveriges territorialhav" bytts ut mot "Sveriges sjöterritorium" för att nå bättre överensstämmelse med havsrättskonventionen. Av språkliga skäl har "stränder i Sverige" bytts ut mot "den svenska kusten".

I andra stycket har "grundad anledning till misstanke" bytts ut mot "grundad anledning att anta". Under punkten 1 i andra stycket har kravet på skada eller risk för skada formulerats om. Enligt havsrättskonventionen torde det inte vara någon förutsättning för en inspektion, att hotet om skada direkt har riktat sig mot kuststaten. Det anges endast i artikel 220 punkt 5 att det skall vara fråga om ett omfattande utsläpp som

medfört eller hotat medföra betydande förorening av den marina miljön. Under punkten 2 i andra stycket har i förtydligande syfte angetts vilka uppgifter som, om de inte lämnas av befälhavaren eller om de är felaktiga, kan medföra rätt till inspektion. Exemplifieringen ansluter till artikel 220 punkt 3 i havsrättskonventionen. Det skall vara fråga om uppgifter som är relevanta för att fastställa huruvida en överträdelse har ägt rum eller inte.

Ändringarna i bestämmelsen kommenteras i avsnitt 6.2.2.

2 b § *Ett utländskt fartyg som befinner sig utanför Sveriges sjöterritorium får, utöver vad som anges i 2 och 2 a §§, inspekteras om de förutsättningar som anges i 2 eller 2 a § föreligger och fartyget har blivit föremål för omedelbart förföljande. Rätten till omedelbart förföljande upphör när fartyget kommer in på en annan stats territorialhav.*

I denna bestämmelse, som är ny, regleras möjligheten att företa inspektion då fartyget har blivit föremål för omedelbart förföljande ("hot pursuit"). Denna rättighet för kuststaten följer av artikel 111 i havsrättskonventionen. Under vilka förutsättningar omedelbart förföljande kan ske kommenteras närmare i avsnitt 6.2.2.

3 § *Vid en inspektion skall det kontrolleras att fartyget och dess utrustning är i det skick och att driftförhållandena är sådana som behövs för att förebygga förorening. Vid en inspektion får det även kontrolleras om det har skett en misstänkt överträdelse av bestämmelser i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Inspektionen får vidare gälla kontroll av efterlevnaden av sådana bestämmelser som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 1.*

I fråga om utländska fartyg som har certifikat som avses i 4 kap. 1 § eller motsvarande handlingar som har utfärdats av behöriga utländska myndigheter skall inspektionen begränsas till granskning av dessa handlingar och av handlingar som avses i 5 kap. 1 §, såvida

1. det inte finns grundad anledning att anta att fartyget eller dess utrustning eller driftförhållanden i väsentliga avseenden avviker från uppgifterna i certifikaten eller handlingarna, eller

2. innehållet i certifikaten eller handlingarna inte är tillräckligt för att bekräfta en misstänkt överträdelse av bestämmelser i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag eller i internationella överenskommelser som är bindande för Sverige.

I paragrafen regleras förfarandet vid inspektion. Bestämmelsen ansluter till artikel 226 i havsrättskonventionen samt artikel 5 (2), 6 (2) och 6 (5) i MARPOL. Utgångspunkten är att en inspektion av utländska fartyg skall begränsas till en granskning av certifikat och motsvarande handlingar samt oljedagböcker. Under vissa förutsättningar kan en utvidgad fysisk inspektion av utländska fartyg göras, i enlighet med vad som föreskrivs i andra stycket.

Första stycket har flyttats från 6 kap. 2 §. I detta stycket har, på inrådan av Lagrådet, tillagts att det vid en inspektion även får kontrolleras om det

har skett en misstänkt överträdelse av bestämmelser i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Av punkten 1 i andra stycket framgår att en utvidgad inspektion av fartyget kan företas om det finns grundad anledning att anta att certifikat eller andra handlingar inte överensstämmer med verkliga förhållanden. En utvidgad inspektion enligt punkten 2, som är ny, får företas om innehållet i certifikaten eller handlingarna inte är tillräckligt för att bekräfta en misstänkt överträdelse. Bestämmelsen i denna del ansluter närmast till artikel 226 punkt 1 a) i havsrättskonventionen. Ändringarna i bestämmelsen kommenteras i avsnitt 6.2.2.

5 a § *Tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i 3 kap. om mottagning av avfall från fartyg utövas av den myndighet som regeringen utser.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddelar föreskrifter om tillsynen.

Paragrafen, som är ny, kommenteras i avsnitt 6.9.2

I paragrafen föreskrivs att tillsynen över att bestämmelserna om mottagning av avfall från fartyg i 3 kap. VlfL efterlevs skall utövas av den myndighet som regeringen utser. Tillsynsverksamheten torde främst avse mottagnings- och behandlingsanordningarnas utformning och drift. De föreskrifter som utfärdas med stöd av 3 kap. 7 § VlfL kommer, enligt vad som kan förutses, att utformas så att de anger vad som krävs för att avfallslämningen skall fungera för fartygen. Tillsynen kan därigenom huvudsakligen ske genom systemkontroller, t.ex. genom godkännande av avfallshanteringsplaner. Att företa fysisk kontroll av befintliga anläggningar kan förväntas bli nödvändigt i huvudsak då klagomål inkommer från fartyg. Tillsynsansvaret avser naturligtvis även att tillse att övriga åligganden i 3 kap. VlfL efterlevs. Tillsynen kan avse t.ex. att det över huvud taget finns erforderliga anläggningar, att någon avgift inte tas ut i strid med 3 kap. VlfL, att de åtgärder som föreskrivs i 3 kap. 8 § 3 efterlevs och att en avfallshanteringsplan upprättas.

7 § *Den som verkställer en tillsynsförrättning som gäller ett fartyg eller biträder vid en sådan förrättning skall få tillträde till fartyget för att göra nödvändiga undersökningar och ta del av de handlingar i fråga om fartyget som finns ombord.*

Med anledning av att kapitlet numera även behandlar tillsyn i hamnar m.m. har orden ”som gäller ett fartyg” lagts till, eftersom paragrafen endast behandlar den typen av tillsynsförrättning. Givetvis skall dock en tillsynsmyndighet beredas tillträde även till t.ex. en hamn, när tillsyn skall ske enligt 5 a §. I paragrafen fanns tidigare ett andra stycke om polishandräkning. Detta stycke har på Lagrådets inrådan flyttats till 7 a §.

Bestämmelsen, som tidigare utgjorde ett andra stycke i 7 §, anger att polismyndigheten vid behov skall lämna handräckning i samband med tillsyn enligt denna lag. Därvid avses alla former av tillsyn enligt lagen.

11 § Om den tillsynsmyndighet som avses i 5 eller 5 a § har anledning att anta att det har begåtts ett brott som avses i denna lag skall myndigheten skyndsamt anmäla detta till polismyndigheten eller åklagare. Gäller misstanken ett förbjudet utsläpp skall också Kustbevakningen underrättas.

Om det har inletts en förundersökning om brott som avses i denna lag skall tillsynsmyndigheten på begäran bistå polismyndigheten, Kustbevakningen och åklagare vid undersökningen.

Bestämmelsen, som är ny, behandlas i avsnitt 6.5.8.

Genom denna paragraf regleras Sjöfartsverkets och annan tillsynsmyndighets skyldighet att anmäla brott till polismyndighet eller åklagare samt – vid misstanke om ett olagligt utsläpp – till Kustbevakningen. Det skall understrykas att tillsynsmyndigheten inte själv skall göra någon bedömning av om en överträdelse kan leda till fällande dom eller ens till åtal. Redan när det på grund av de faktiska omständigheterna finns anledning att anta att det har begåtts ett brott skall en anmälan göras.

I paragrafen regleras även tillsynsmyndighetens skyldighet att bistå polismyndigheten, Kustbevakningen och åklagaren vid förundersökning rörande brott enligt VlfL.

7 kap.

4 § Om ett fartyg har väsentliga brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift i de hänseenden som avses i 4 kap. 1 § eller om föreskrifter som har meddelats med stöd av 1 § detta kapitel överträds, får Sjöfartsverket eller annan myndighet som regeringen utser meddela

1. förbud mot fartygets avgång eller vidare resa,
2. förbud mot att använda viss utrustning,
3. föreläggande att fartyget skall följa en viss färdväg,
4. föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats,
5. föreläggande i fråga om fartygets framförande eller drift.

Om något beslut om sådan åtgärd inte meddelas får myndigheten, när det gäller brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift, i stället meddela föreläggande att bristerna skall avhjälpas.

I första stycket har ”Sjöfartsverket och annan myndighet” bytts ut mot ”Sjöfartsverket eller annan myndighet” för att tydliggöra att myndigheterna meddelar sina beslut självständigt. I övrigt har språkliga ändringar gjorts i syfte att modernisera texten.

5 § *Släpps olja eller något annat skadligt ämne ut från ett fartyg eller kan det skäligen befaras att så kommer att ske och finns det grundad anledning att anta att svenskt territorium, svenskt luftrum eller svenska intressen i övrigt på grund av detta kan skadas i avsevärd mån, får Sjöfartsverket eller annan myndighet som regeringen utser meddela de förbud och förelägganden som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening. Sådana förbud och förelägganden kan vara*

- 1. förbud mot fartygets avgång eller vidare resa,*
- 2. förbud att påbörja eller fortsätta lastning, lossning, läktring eller bunkring,*
- 3. förbud att använda viss utrustning,*
- 4. föreläggande att fartyget skall följa en viss färdväg,*
- 5. föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats,*
- 6. föreläggande i fråga om fartygets framförande eller drift,*
- 7. föreläggande att läktra olja eller annat skadligt ämne.*

Paragrafen ändras för att nå bättre överensstämmelse med ingreppskonventionen.

I paragrafen regleras åtgärder som kan beslutas beträffande ett fartyg, om det från fartyget sker ett utsläpp av olja eller annat skadligt ämne eller om det finns risk för ett sådant utsläpp. Befogenheten att besluta om åtgärder beträffande utländska fartyg som befinner sig utanför territorialhavet grundas på ingreppskonventionen. Utsläppsförbudet i 2 kap. omfattar inte utsläpp som sker som en följd av olyckshändelse, om utsläppet har begränsats så långt det är möjligt (se 2 kap. 4 §). Åtgärder kan med stöd av ingreppskonventionen emellertid även företas i sådana situationer. Paragrafen ändras därför på så sätt att det för ett ingrepp inte förutsätts att utsläppet har varit i strid med gällande bestämmelser.

I övrigt har vissa redaktionella ändringar gjorts (se kommentaren till 4 §).

5 a § *Ett utländskt fartyg som befinner sig utanför svenskt inre vatten får förbjudas att fortsätta sin resa enligt 4 eller 5 § endast om*

- 1. utsläpp eller risk för utsläpp föreligger som en följd av en sjöolycka eller åtgärder i samband med en sådan olycka, eller*
- 2. fartyget har inspekterats med stöd av 6 kap. 2 § andra stycket, 2 a § eller 2 b § och fartygets fortsatta resa medför eller kan medföra betydande risk för skada på den marina miljön.*

I 4 och 5 §§ regleras sådana förbud och förelägganden beträffande ett fartyg som kan meddelas av Sjöfartsverket bl.a. om fartyget har väsentliga brister eller i situationer då det har skett ett utsläpp från fartyget eller det finns risk för ett utsläpp. 5 a §, som är ny, reglerar de begränsningar som gäller vid beslut enligt 4 eller 5 § avseende ett utländskt fartyg som befinner sig utanför svenskt inre vatten.

I punkten 1 anges att ett fartyg får förbjudas att fortsätta sin resa om utsläpp eller risk för utsläpp föreligger som en följd av sjöolycka eller åtgärd i samband med en sådan olycka. I punkten 2 föreskrivs att ett fartyg får förbjudas att fortsätta sin resa om en inspektion har gjorts och

fartygets fortsatta resa medför eller kan medföra betydande risk för skada på den marina miljön. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 6.2.3. Prop. 2000/01:139

6 § *Har beträffande ett visst fartyg inte fullgjorts vad som föreskrivs om försäkringsskyldighet eller skyldighet att ställa säkerhet i 10 kap. sjölagen (1994:1009), får Sjöfartsverket eller annan myndighet som regeringen utser meddela*

1. förbud för fartyget att anlöpa eller avgå från en svensk hamn eller från en tilläggsplats som ligger inom svenskt territorium,

2. i fråga om ett svenskt fartyg förbud mot fartygets vidare resa.

I bestämmelsen har "Sjöfartsverket och annan myndighet" bytts ut mot "Sjöfartsverket eller annan myndighet" för att tydliggöra att myndigheterna meddelar sina beslut självständigt.

6 b § *Har beträffande ett visst fartyg inte fullgjorts vad som föreskrivs med stöd av 3 kap. 8 § 1 om skyldighet att lämna avfall som innehåller olja eller andra skadliga ämnen till en mottagningsanordning, får Sjöfartsverket eller annan myndighet som regeringen utser förbjuda fartyget att avgå från en svensk hamn.*

Paragrafen är ny och innebär att Sjöfartsverket, eller annan myndighet om regeringen har föreskrivit om detta, har möjlighet att förbjuda ett fartyg att avgå från en hamn om den s.k. obligatoriska avfallslämningen inte har fullgjorts. Av 7 kap. 8 § följer att förbudet får förenas med vite. Paragrafen har tillkommit till följd av Östersjöstrategin och dess innehåll har behandlats i avsnitt 6.9.4.

7 § *Beslut enligt 4, 5, 6 a eller 6 b § om förbud skall innehålla uppgift om de åtgärder som skall vidtas för rättelse. Beslut om föreläggande enligt 4 eller 5 § skall innehålla uppgift om den tid inom vilken åtgärderna skall vara vidtagna.*

Se nedan under 10 §.

8 § *I beslut enligt 4, 5 eller 6 b § får vite sättas ut. Ett föreläggande eller förbud som förenas med vite får allt efter omständigheterna riktas mot fartygets befälhavare, redare eller ägare.*

Se nedan under 10 §.

10 § *Den myndighet som med stöd av 4, 5, 6, 6 a eller 6 b § har förbjudit ett fartygs avgång eller vidare resa eller förbjudit ett fartyg att anlöpa svensk hamn skall, om fartyget befinner sig inom Sveriges sjöterritorium eller, i fråga om beslut enligt 4 eller 5 §, Sveriges ekonomiska zon, genast anmäla beslutet för polis-, tull- och lotsmyndigheterna samt Kust-*

bevakningen. Polismyndigheten och Kustbevakningen skall, om det behövs, vidta åtgärder för att förhindra överträdelse av förbudet. Tull- och lotsmyndigheterna skall, så länge förbudet gäller, inställa de förrättningar för fartygets resa som ankommer på dem.

Gäller förbudet ett svenskt fartyg som befinner sig inom en främmande stats sjöterritorium, är befälhavaren skyldig att på begäran av en svensk utlandsmyndighet lämna fartygets nationalitetshandlingar till myndigheten.

I 7, 8 och 10 §§ har de tillägg gjorts att beslut om förbud mot ett fartygs avgång som har meddelats på grund av att den s.k. obligatoriska avfalls-lämningen inte har fullgjorts, skall omfattas av de bestämmelser som gäller för andra beslut av liknande slag. Således följer därav att ett sådant beslut skall innehålla uppgift om de åtgärder som skall vidtas för rättelse, skall få förenas med vite respektive skall anmälas till de myndigheter som anges i 10 §.

8 kap.

2 § Vattenföroreningsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets ägare eller redare. Om ägaren visar att han eller hon har saknat inflytande över fartygets drift får avgift dock inte påföras honom eller henne.

För vattenföroreningsavgift som delägarna i ett partrederi skall betala enligt första stycket, svarar de solidariskt.

Ändringarna i paragrafen har behandlats i avsnitt 6.3.2. Genom ändringarna kommer Kustbevakningen att i de allra flesta fall kunna välja mellan att påföra ägaren och redaren vattenföroreningsavgift. Endast ägaren kan värja sig från avgift, om han visar att han saknat inflytande över fartygets drift. Med åberopande av 1 kap. 6 § kan avgiften i stället påföras annan som i redarens ställe utövade ett avgörande inflytande över fartygets drift.

3 § Vattenföroreningsavgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläppets omfattning samt fartygets storlek (bruttodräktighet) enligt följande tabell.

Med bruttodräktighet avses det bruttodräktighetstal som anges i det för fartyget gällande mätbrevet. Med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när utsläppet inträffade.

<i>Utsläppt oljemängd i liter</i>	<i>Avgift i prisbasbelopp för fartyg med bruttodräktighet</i>			
	<i>upp till och med 3 000</i>	<i>3 001– 15 000</i>	<i>15 001– 50 000</i>	<i>50 001 och större</i>
<i>mindre än 50</i>	<i>1</i>	<i>1,5</i>	<i>2</i>	<i>2,5</i>
<i>50–1 000</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
<i>1 001– 26 000</i>	<i>2 samt 0,16</i>	<i>3 samt 0,24</i>	<i>4 samt 0,32</i>	<i>5 samt 0,4</i>
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 1 000 liter</i>			
<i>26 001– 101 000</i>	<i>6 samt 0,16</i>	<i>9 samt 0,24</i>	<i>12 samt 0,32</i>	<i>15 samt 0,48</i>
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 26 000 liter</i>			
<i>101 001– 501 000</i>	<i>18 samt 0,04</i>	<i>27 samt 0,06</i>	<i>36 samt 0,08</i>	<i>51 samt 0,12</i>
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 101 000 liter</i>			
<i>501 001– och mer</i>	<i>34 samt 0,02</i>	<i>51 samt 0,03</i>	<i>68 samt 0,04</i>	<i>99 samt 0,06</i>
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 501 000 liter</i>			

Paragrafen reglerar vattenföroreningsavgiftens storlek. Genom ändringen införs en särskild skala för utsläpp på mindre än 50 liter. Avgiften för utsläpp på minst 50 liter och upp till och med 1 000 liter fördubblas. Även avgiften för utsläpp på mellan 1 001 liter och 26 000 liter höjs kraftigt. Höjningarna görs således i de intervall där utsläpp är vanligast förekommande och där det kan antas att avgiftens storlek kan ha en avhållande verkan. Höjningen av vattenföroreningsavgiften har behandlats i avsnitt. 6.3.3.

9 § *I fråga om förbud eller föreläggande enligt 6 eller 7 § gäller 7 kap. 7–10 §§ i tillämpliga delar.*

I paragrafen har andra meningen tagits bort. Att den som i redarens ställe utövar det avgörande inflytandet över fartygets drift är att jämställa med redare framgår numera av 1 kap. 6 §.

9 kap.

1 § *Om ett beslut enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5, 6 eller 6 b § har meddelats av någon annan myndighet än Sjöfartsverket, skall det genast underställas verket. Om ett beslut enligt 8 kap. 6 § har meddelats av någon annan myndighet än Kustbevakningen, skall det genast underställas detta verk.*

I paragrafen har den ändringen gjorts att även ett sådant beslut som meddelats av annan myndighet än Sjöfartsverket om förbud enligt 7 kap.

6 b § mot fartygs avgång på grund av att den obligatoriska avfallslämningen inte har fullgjorts skall underställas verket.

Prop. 2000/01:139

2 § Beslut som har meddelats av Sjöfartsverket i frågor som avses i 3 kap. 9 § eller 7 kap. 4 § första stycket, 5, 6, 6 a eller 6 b § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i andra frågor som avses i 1–7 kap. får överklagas hos

1. Sjöfartsverket, om beslutet har meddelats av en annan myndighet som inte är central förvaltningsmyndighet och inte heller kommunal myndighet, eller

2. regeringen, om beslutet har meddelats av Sjöfartsverket eller av en annan myndighet som är central förvaltningsmyndighet.

I paragrafen har lagts till att även ett beslut om föreläggande enligt 3 kap. 9 § liksom ett förbud enligt 7 kap. 6 b § mot fartygs avgång på grund av att den obligatoriska avfallslämningen inte har fullgjorts kan överklagas hos förvaltningsdomstol.

3 § Kustbevakningens beslut om vattenföroreningsavgift och om förbud eller föreläggande enligt 8 kap. 6 eller 7 § får överklagas hos den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där den enhet vid Kustbevakningen som har meddelat det överklagade beslutet har sitt säte.

I paragrafen har en språklig ändring gjorts, varigenom begreppet ”besvär” har utmönstrats ur lagtexten.

10 kap.

1 § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket eller mot 2 kap. 4 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 kap. 2 § andra stycket eller 2 kap. 3 §, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken.

Från och med den 1 januari 1999 finns bestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning i miljöbalken. I paragrafen föreskrivs därför att, förutom brottsbalkens straffbestämmelser, även miljöbalkens straffbestämmelser har företräde vid utdömmande av ansvar för brott som gäller olagliga utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen om gärningen är belagd med strängare straff i miljöbalken.

2 § Till böter eller fängelse i högst två år döms befälhavaren, om han eller hon uppsåtligen eller av oaktsamhet har brustit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte skall ske i strid med denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Om befälhavaren har delegerat ansvaret för tillsynen över hanteringen ombord av skadliga ämnen till ett annat befäl eller om ett visst befäl har sådant ansvar till

I paragrafen har, med hänsyn till den år 1994 ändrade lydelsen av 1 kap. 2 § första stycket brottsbalken, efter Lagrådets påpekande tillfogats ” uppsåtliga eller av oaktsamhet ”.

Vidare har ordet ”överlåtit” bytts ut mot ”delegerat”. Ändringen syftar till att markera att befälhavarens tillsynsansvar är vidsträckt och att en överlåtelse av tillsynen till något annat befäl kan tillmätas relevans i straffrättsligt hänseende endast om förutsättningar för en korrekt delegation har förelagat i enlighet med de allmänna grundsatser som har utvecklats inom straffrätten. I vilken mån tillsynen kan delegeras och vilket ansvar som bl.a. befälhavare och andra har för att förhindra utsläpp kommenteras närmare i avsnitt 6.6.2. Befälhavarens övergripande tillsynsansvar skall bl.a. tolkas i ljuset av det allmänna åliggande denne har enligt den internationella ISM-koden, vilket regleras i 5 kap. 2 § fartygs-säkerhetslagen.

Dessutom har uttrycket ”i stället” bytts ut mot ”i motsvarande mån”. Under vissa förhållanden kan både befälhavaren och ett annat befäl ställas till svars för ett otillåtet utsläpp. Det kan t.ex. bli aktuellt då befälhavaren har delegerat vissa tillsynsuppgifter och utsläppet orsakats av omständigheter som borde ha uppmärksamats både av befälhavaren och det andra befälet. Befälhavarens övergripande tillsynsansvar innebär också att det kan bli fråga om gemensamt ansvar för både befälhavaren och ett annat befäl.

3 § *Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtliga eller av oaktsamhet bryter mot*

1. en föreskrift om begränsning av eller förbud mot trafik eller om läktring av skadliga ämnen som har meddelats med stöd av 7 kap. 1 eller 2 §,

2. ett förbud eller föreläggande i fråga om ett fartyg som har meddelats med stöd av 7 kap. 4 eller 5 §, eller

3. ett förbud i fråga om ett fartyg som har meddelats med stöd av 7 kap. 6 eller 6 a §.

Redaktionella ändringar har gjorts i paragrafen för att underlätta läsningen.

4 § *Till böter eller fängelse i högst sex månader döms*

1. den som i strid med en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 1 uppsåtliga eller av oaktsamhet underlåter att lämna avfall som innehåller olja eller andra skadliga ämnen till en mottagningsanordning,

2. en befälhavare som uppsåtliga eller av oaktsamhet använder ett fartyg i strid med ett förbud som har meddelats med stöd av 4 kap. 2 §,

3. den som uppsåtliga eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift
a) om hantering av skadliga ämnen som har meddelats med stöd av 4 kap. 3 §,

b) om dagböcker och andra handlingar som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 §, eller

c) om skyldighet att rapportera utsläpp och andra händelser eller att lämna uppgifter som har meddelats med stöd av 7 kap. 3 §,

4. den som uppsåtligen bryter mot föreskriften i 5 kap. 2 § första stycket om skyldighet att hålla dagbok och andra handlingar tillgängliga,

5. ett fartygs redare eller ägare som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att se till att fartyget undergår sådan besiktning som anges i 6 kap. 1 §.

Genom ändringen i punkt 1 straffbeläggs brott mot den obligatoriska avfallslämningen, som ingår som ett moment i Östersjöstrategin (se avsnitt 6.9.5). Skyldigheten framgår av 3 kap. 12 § VlfF, som har meddelats efter bemyndigande i 3 kap. 8 § 1 VlfL. Innan ett fartyg avgår från en svensk hamn skall det till en mottagningsanordning lämna allt sådant avfall som härrör från eller i övrigt står i samband med fartygets drift och som det är förbjudet att släppa ut. Sjöfartsverket har bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om denna skyldighet och även om skyldigheten att avlämna lastrester. Dessutom får Sjöfartsverket med stöd av 9 kap. 1 § VlfF föreskriva om eller i enskilda fall medge undantag från den obligatoriska avfallslämningen. Ombord på fartyget torde det i de flesta fall vara befälhavaren som kan göras straffrättsligt ansvarig på grund av dennes övergripande ansvar för att förhindra förorening (se avsnitt 6.6.2).

Brister i fråga om utformning och drift av mottagnings- och behandlingsanordningar för förorenat barlast- och tankspolvatten kunde tidigare föranleda straffansvar enligt punkt 1 i dess dåvarande lydelse, men en avkriminalisering har skett i detta avseende. Anledningen är att straffbestämmelsens syfte, som i första hand är preventivt, i stället tillgodoses genom att det i 3 kap. 9–11 §§ införs en möjlighet för Sjöfartsverket att meddela vitesförelägganden. Frågan behandlas i avsnitt 6.9.3.

De övriga ändringar som företagits i paragrafen är redaktionella och syftar till att underlätta läsningen av bestämmelsen.

5 § Till böter döms

1. den som uppsåtligen bryter mot förbudet att ta ut avgift för mottagning, behandling eller annan hantering av avfall enligt 3 kap. 4 § första stycket eller 5 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 4 § andra stycket,

2. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att lämna sådana uppgifter som avses i 3 kap. 6 § eller bryter mot ett förbud mot lastning, reparation eller annan verksamhet enligt 3 kap. 6 § eller bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av samma paragraf,

3. den som uppsåtligen lämnar en oriktig uppgift till en tillsynsmyndighet för att få ett certifikat som utfärdas med stöd av denna lag eller för att få giltighetstiden för ett sådant certifikat förlängd,

4. en befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift om märkning av olja som har meddelats med stöd av 7 kap. 11 § första stycket,

5. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att i förväg anmäla avlämning av avfall enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 2.

Punkt 5, som är ny, innebär att den som inte fullgör sin skyldighet att i förväg anmäla avlämning av avfall kan dömas till böter. Liksom när det gäller den obligatoriska avfallslämningen som straffbeläggs i 4 § 1 torde denna skyldighet i de flesta fall åvila befälhavaren. Sjöfartsverket har i 3 kap. 11 § VlfF, som meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 2 VlfL, bemyndigats att meddela föreskrifter om anmälningskyldigheten. Vad skyldigheten huvudsakligen innebär enligt Östersjöstrategin och enligt direktivet 2000/59/EG om mottagningsanläggningar i hamn framgår av den allmänna motiveringen, avsnitt 6.9.6.

För att anmälningskyldigheten skall anses fullgjord skall lämnade uppgifter vara korrekta i den utsträckning som det är rimligt att begära. Mindre avvikelser i fråga om t.ex. mängden avfall bör dock inte medföra att oaktsamhet skall anses föreligga.

De övriga ändringar som företagits i paragrafen är redaktionella och syftar till att underlätta läsningen av bestämmelsen.

7 § Bryter någon mot ett förbud eller föreläggande enligt 7 kap. 4, 5 eller 6 b §, som har förenats med vite, skall han inte dömas till ansvar.

Paragrafen har kompletterats genom att 7 kap. 6 b § har lagts till i uppräknningen av paragrafer. Det innebär att den som bryter mot ett vites-sanktionerat förbud mot att avgå från hamn innan avfall har lämnats inte kan dömas till ansvar för brott mot den obligatoriska avfallslämningen. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 6.9.5.

8 § Mål om ansvar för brott som avses i denna lag eller om ersättning för åtgärder som verkställt enligt 7 kap. 9 § handläggs av tingsrätt som är behörig domstol enligt rättegångsbalken eller enligt 21 kap. 1, 2 och 8 §§ sjölagen (1994:1009).

Om ett brott som avses i denna lag har begåtts på ett svenskt fartyg utanför svenskt sjöterritorium får åtal för brottet väckas även vid den domstol vars domkrets ligger närmast den plats där brottet förövades.

Om ett brott som avses i denna lag har begåtts på ett utländskt fartyg utanför svensk hamn får åtal för brottet väckas även vid den domstol vars domkrets omfattar eller ligger närmast den plats där brottet förövades.

I paragrafen regleras behörig domstol vid mål om ansvar för brott enligt lagen.

Andra och tredje styckena är nya och har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 6.7.2.

Enligt första stycket prövas åtal för brott enligt lagen som huvudregel av den tingsrätt som är behörig domstol enligt rättegångsbalken eller enligt 21 kap. 1, 2 och 8 §§ sjölagen. Det innebär att åklagaren, efter vad som är lämpligast i det enskilda fallet, har möjlighet att välja om åtal bör

väckas vid sjörättsdomstol eller vanlig tingsrätt. Det kan antas att åklagaren väljer att väcka åtal vid sjörättsdomstol i sådana fall där målet är av sjörättsligt mer komplicerat slag. Likaså kan det antas att åklagaren väljer sjörättsdomstol när det gäller mål som bör prövas tillsammans med annat mål där sjörättsdomstol är exklusivt behörig, t.ex. mål som avser brott mot sjölagen eller fartygssäkerhetslagen.

Sjörättsdomstol finns endast på ett begränsat antal platser i landet. För närvarande är tingsrätterna i Luleå, Sundsvall, Stockholm, Kalmar, Malmö, Göteborg och Karlstad sjörättsdomstolar.

När det gäller svenska fartyg framgår av andra stycket att brott mot VlfL i den ekonomiska zonen eller utanför denna även kan väckas vid den domstol vars domkrets ligger närmast den plats där brottet begåtts. Såvitt avser utländska fartyg utanför svensk hamn framgår av tredje stycket att åtal även får väckas vid den domstol vars domkrets omfattar eller ligger närmast den plats där brottet förövats. Ett brott som har begåtts på ett fartyg under resa inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon kan därmed prövas av den domstol vars domkrets finns närmast brottsplatsen. Anlöper fartyget efter brottet svensk hamn kan även domstol i den orten pröva åtalet. En förutsättning för bestämmelsens tillämpning är naturligtvis att svensk domsrätt föreligger.

Hur långt hamnområdet sträcker sig framgår av kommunens stadsplan. Med hamn avses i detta sammanhang detsamma som enligt t.ex. räddningstjänstlagen (1986:1102). Gränsen för hamnområdet har betydelse för ansvarsfördelningen mellan t.ex. kommun och Kustbevakningen vid räddningstjänst som avser olja eller andra skadliga ämnen. Det skall anmärkas att med begreppet utanför svensk hamn avses även brott som begåtts i utländsk hamn.

10 § *Om brott enligt 1, 2, 3 eller 4 § har begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Detsamma gäller om gärningen kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken.*

I paragrafen, som behandlats i avsnitt 6.4, regleras frågan om svensk domsrätt beträffande olagliga utsläpp och andra brott mot VlfL som begåtts på utländska fartyg i Sveriges ekonomiska zon. Bestämmelsen innebär att svensk domsrätt införs beträffande brott för vilka är föreskrivet fängelse, trots att påföljden i dessa fall endast får bestämmas till böter enligt lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg. En motsvarande bestämmelse avseende dumpning av avfall i vatten finns i 29 kap. 13 § miljöbalken.

11 § *Åtal för ett brott som avses i 10 § får väckas endast*

1. om brottet avser ett förbjudet utsläpp och detta har medfört betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon, eller

2. om den stat där fartyget är registrerat inte inom sex månader från det att staten underrättats om brottet har inlett rättsliga förfaranden som syftar till att ådöma straff för gärningen, eller

3. om den stat där fartyget är registrerat vid upprepade tillfällen har underlåtit att iaktta sina skyldigheter att vidta åtgärder med anledning av överträdelser begångna på dess fartyg.

Att åtal för brott som avses i första stycket i vissa fall får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bemyndigat följer av 2 kap. 5 § brottsbalken.

Bestämmelsen reglerar åtalsrätten vid brott som avses i 10 §. Regleringen ansluter till artikel 228 i havsrättskonventionen.

Av bestämmelsen följer att åtalsrätt alltid föreligger om brottet avser ett förbjudet utsläpp och detta har medfört betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon.

Med begreppet förbjudet utsläpp avses ett utsläpp som skett i strid mot bestämmelserna i VlfL eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag. När det gäller kravet på skada hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 6.4.

Om ett brott inte är av det kvalificerade slag att åtal kan väckas med stöd av punkten 1 gäller att åtal får ske antingen om flaggstaten i det konkreta fallet har underlåtit att vidta rättsliga åtgärder inom sex månader från det att staten underrättades om brottet eller om flaggstaten vid upprepade tillfällen tidigare har underlåtit att agera med anledning av sådana underrättelser. I det första fallet måste tidsfristen om sex månader från underrättelse avvaktas innan åtal får väckas. Även i det andra fallet skall flaggstaten underrättas om åtgärder som har vidtagits samt om att åtal väcks. Någon tidsfrist behöver emellertid inte avvaktas eftersom flaggstaten inte har rätt att begära suspension av de i Sverige inledda rättsliga förfarandena.

Andra stycket innehåller en erinran om att åtal för brott som begåtts i den ekonomiska zonen enligt 2 kap. 5 § brottsbalken i vissa fall endast får väckas efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bemyndigat att utfärda sådant förordnande.

11 kap. Förundersökningen

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om förundersökning om brott mot bestämmelserna i denna lag eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller även om en gärning som avses i första stycket kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken.

Om inte annat särskilt är föreskrivet gäller rättegångsbalkens regler och andra bestämmelser om förundersökning i allmänhet och om tvångsmedel.

Paragrafen reglerade i sin tidigare lydelse lagens tillämplighet på statsfartyg, vilket numera regleras i 1 kap. 4 §.

Nu reglerar paragrafen kapitlets tillämpningsområde. Samtliga brott mot bestämmelserna eller föreskrifterna i VlfL omfattas. Särregleringen

har dock utformats främst med sikte på att åstadkomma en särskild ordning för brottsutredningar avseende olagliga utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen från fartyg.

Eftersom de gärningar som aktualiseras i vissa fall kan vara att bedöma som brott enligt brottsbalken eller miljöbalken har det föreskrivits att bestämmelserna gäller även i dessa fall. En kustbevakningstjänstemans befogenhet att vidta åtgärder vid misstanke om brott mot VlfL regleras numera helt genom 11 kap. (se även kommentaren till den nya bestämmelsen 2 a § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning).

2 § En tjänsteman vid Kustbevakningen har samma befogenhet som en polisman har enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder med anledning av brott som avses i 1 § innan förundersökningen har hunnit inledas.

Vad som föreskrivs i 23 kap. 8 § rättegångsbalken om befogenhet för en polisman att ta med någon till förhör gäller även för en tjänsteman vid Kustbevakningen med anledning av brott som avses i 1 §.

Åtgärder som avses i första och andra stycket skall skyndsamt anmälas till den som har rätt att leda förundersökningen.

Paragrafen reglerade tidigare de möjligheter som regeringen eller den myndighet som regeringen utser har att föreskriva om eller i enskilda fall meddela undantag från vissa bestämmelser i lagen. Möjligheterna till undantag har nu i stället förts in i respektive paragraf, dvs. i 2 kap. 2 § samt 3 kap. 1, 4 och 5 §§.

Bestämmelsen i första stycket gäller endast i tiden innan en förundersökning har hunnit inledas. Bestämmelsen ger tjänsteman vid Kustbevakningen befogenhet att i enlighet med 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken vidta utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. En sådan åtgärd kan vara att hålla förhör i anslutning till ett misstänkt brott.

Bestämmelsen i andra stycket gäller befogenhet för tjänsteman vid Kustbevakningen att ta med en person som skall förhöras. Bestämmelsen gäller för de fall då någon inte har gripits och det inte heller är fråga om beslut av undersökningsledaren att hämta någon.

I 23 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken föreskrivs följande. ”På tillsägelse av polisman är den som befinner sig på den plats där ett brott begås skyldig att följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret”. I samma paragraf, andra stycket, finns en särskild reglering om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år. Det stycket blir i praktiken inte tillämpligt, eftersom den nu föreslagna bestämmelsen inte omfattar sådana brott. I lagrummets tredje stycke föreskrivs att paragrafen gäller även innan förundersökningen har hunnit inledas.

Genom bestämmelsen ges tjänsteman vid Kustbevakningen alltså motsvarande befogenhet som gäller för polisman enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken. Denna befogenhet gäller mot såväl den som kan misstänkas för brottet som annan. Såvitt avser den misstänkte kan det vara aktuellt

att tillämpa antingen den nu aktuella bestämmelsen eller bestämmelserna om gripande (jfr Fitger, Rättegångsbalken, s. 23:40 f). Om en tjänsteman vid Kustbevakningen inte kommer till brottsplatsen i nära anslutning till att brottet har begåtts eller om den som skall höras då inte befinner sig på brottsplatsen, är bestämmelsen inte tillämplig. I sådant fall kan emellertid bestämmelserna om gripande (jfr 5 §) eller hämtning (jfr 4 § första stycket andra meningen VlfL jämförd med 23 kap. 7 § rättegångsbalken) vara tillämpliga.

Tredje stycket motsvarar 3 a § tredje meningen förundersökningskungörelsen (1947:948).

3 § *I fråga om åklagarens och polismyndighetens rätt att anlita biträde av Kustbevakningen och att uppdra åt en tjänsteman vid Kustbevakningen att vidta särskilda åtgärder vid förundersökning om brott som avses i 1 § gäller vad som sägs i 7 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.*

Paragrafens tidigare innehåll, dvs. om kravet på överensstämmelse mellan föreskrifter som meddelas med stöd av lagen och internationella överenskommelser, återfinns numera i 1 kap. 5 §.

Paragrafen innehåller i sin nya lydelse en hänvisning till 7 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, (LKP). Där framgår att åklagaren eller, om polismyndighet driver förundersökningen, denna får anlita biträde av Kustbevakningen samt uppdra åt kustbevakningstjänsteman att vidta de särskilda åtgärder som behövs för undersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna.

4 § *Kustbevakningen får besluta om att inleda förundersökning om brott mot förbud som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket eller mot 2 kap. 4 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 kap. 2 § andra stycket eller 2 kap. 3 §. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller i ett sådant fall Kustbevakningen.*

Kustbevakningen skall förordna särskilda befattningshavare för fullgörande av uppgifter enligt första stycket.

Åklagaren skall överta ledningen av förundersökningen så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i andra fall överta ledningen av förundersökningen när det är påkallat av särskilda skäl.

I paragrafen fanns tidigare en hänvisning till fartygssäkerhetslagen (1988:49). Denna hänvisning har nu tagits in i 1 kap. 1 § andra stycket.

Paragrafen med dess nuvarande innehåll reglerar Kustbevakningens generella befogenheter i samband med inledande och bedrivande av förundersökning om brott mot utsläppsbestämmelser. Paragrafens tre stycken kommenteras närmare nedan.

Bestämmelsen ger Kustbevakningen befogenhet att fatta beslut om att inleda förundersökning enligt bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken. Befogenheten omfattar brott mot utsläppsförbudet i 2 kap. 2–4 §§ VlfL och föreskrifter rörande sådant förbud. Befogenheten omfattar således inte andra brott enligt VlfL. Om en misstänkt gärning redan i ett inledande skede uppenbart kan bedömas falla under en strängare straffskala enligt miljöbalkens eller brottsbalkens bestämmelser bör, enligt vad som sägs nedan, Kustbevakningen överlämna till åklagaren att leda förundersökningen. Det rör sig i sådana fall om allvarlig brottslighet som ställer särskilda krav på rättslig kompetens.

I första stycket andra meningen hänvisas i fråga om Kustbevakningens befogenheter och skyldigheter till vad som gäller enligt rättegångsbalken för undersökningsledare. Genom 23 kap. 24 § rättegångsbalken blir även förundersökningskungörelsen (1947:948) tillämplig, i den mån inget annat följer bestämmelserna i 11 kap. VlfL. Det nu sagda innebär bl.a. följande. Kustbevakningen har befogenhet att lägga ned förundersökningen (23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken), hålla förhör med var och en som kan antas lämna upplysningar av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § rättegångsbalken), hämta någon till förhör (23 kap. 7 § rättegångsbalken), kvarhålla någon för förhör (23 kap. 9 § rättegångsbalken), inhämta yttrande från sakkunnig (23 kap. 14 § rättegångsbalken), ansöka om kvarstad och interimistiskt ta lös egendom i beslag (27 kap. 4 § rättegångsbalken) och besluta om husrannsakan (28 kap. 4 § rättegångsbalken). Rätten att besluta om husrannsakan och andra utredningsåtgärder begränsas dock till att avse svenska fartyg samt utländska fartyg på inre vatten. I 9 § införs nämligen en särskild bestämmelse om att beslut om husrannsakan och andra utredningsåtgärder på ett utländskt fartyg som befinner sig utanför inre vatten endast får fattas av åklagaren eller rätten.

Av den nu aktuella paragrafen framgår vidare att under förundersökningen har Kustbevakningen skyldighet att iaktta de begränsningar och skyldigheter som gäller för undersökningsledare. Det kan exempelvis gälla att anmäla behov av offentlig försvarare till rätten (23 kap. 5 § rättegångsbalken), ombesörja förhörsvittne (23 kap. 10 § rättegångsbalken) m.m. Vid förundersökningen skall protokoll föras över vad som förekommit och som är av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken). Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.5.2.

Andra stycket

I andra stycket föreskrivs att Kustbevakningen skall förordna särskilda befattningshavare för att fullgöra myndighetens uppgifter. Därvid avses de uppgifter som enligt 4 § ankommer på myndigheten i egenskap av undersökningsledare.

Att notera är att bestämmelsen inte ger någon rätt för åklagaren att meddela anvisningar då förundersökningen leds av Kustbevakningen. Det är en ordning som överensstämmer med den som gäller då förundersökningen leds av polismyndighet eller, i varusmuggningsmål, av Tullverket (jfr prop. 1999/2000:124 s. 158).

Att Kustbevakningen ges befogenhet innebär i sig inte någon begränsning av polisens befogenheter på området.

Prop. 2000/01:139

Tredje stycket

I tredje stycket föreskrivs att ledningen av en förundersökning skall övertas av en åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Denna bestämmelse gäller både när förundersökningen drivs av Kustbevakningen och när den drivs av en polismyndighet.

Bestämmelsen skiljer sig från sin motsvarighet i 23 kap. 3 § rättegångsbalken där kravet på åklagarinträde gjorts beroende av om saken är av enkel beskaffenhet. Det innebär att utredningar avseende olagliga utsläpp alltid skall tas över av åklagaren senast vid den tidpunkt när någon skäligen kan misstänkas för brottet. Bestämmelsen motiveras i avsnitt 6.5.3.

Enligt andra meningen skall åklagaren överta ledningen av en förundersökning även annars "när det är påkallat av särskilda skäl". Bestämmelsen motsvarar 23 kap. 3 § första stycket tredje meningen rättegångsbalken och syftar på det fallet att någon inte är skäligen misstänkt för brottet men det ändå finns omständigheter som påkallar att åklagaren tar över ansvaret för förundersökningen. Av särskild betydelse vid bedömningen av om särskilda skäl skall anses föreligga kan bl.a. vara om det rör sig om allvarlig brottslighet eller användning av tvångsmedel. För det fall den misstänkta gärningen är av så allvarligt slag att miljöbalkens eller brottsbalkens strängare bestämmelser aktualiseras bör regelmässigt särskilda skäl anses föreligga. Likaså när det gäller misstänkta utsläppsbrott från utländska fartyg utanför svenskt inre vatten bör regelmässigt särskilda skäl anses föreligga för att åklagaren skall ta över förundersökningen. Att så skall ske följer även av den föreslagna bestämmelsen i 9 § om att åklagaren skall fatta beslut om förhör eller användande av tvångsmedel ombord på utländska fartyg utanför svenskt inre vatten.

Vid brottsutredningar i andra fall än de som nu nämnts bör det från fall till fall avgöras vid vilken tidpunkt åklagaren skall ta över ansvaret för förundersökningen. Som nämnts i avsnitt 6.5.3 bör det ankomma på Riksåklagaren att i samråd med berörda myndigheter vid behov träffa överenskommelser och meddela föreskrifter i denna fråga.

Ett övertagandebeslut innebär, precis som enligt rättegångsbalken, att åklagaren övertar ansvaret för hela förundersökningen. Det är alltså inte möjligt att dela en förundersökning på så sätt att åklagaren har ledningen av utredningen i en viss del medan ansvaret i övrigt ligger kvar hos Kustbevakningen.

5 § *En tjänsteman vid Kustbevakningen har samma befogenhet som en polisman har enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken att gripa den som misstänks för brott som avses i 1 §. Åtgärden skall skyndsamt anmälas till åklagaren. Vad som föreskrivs i övrigt i rättegångsbalken om befogenheter och skyldigheter i förhållande till den som gripits gäller för tjänstemannen i samma utsträckning som för en polisman, samt, om*

Genom första meningen ges tjänsteman vid Kustbevakningen samma rätt som en polisman har enligt rättegångsbalken att gripa den som är misstänkt för brott som avses i 1 §. Ett sådant gripande skall enligt andra meningen skyndsamt anmälas till åklagaren.

Förutsättningarna för en polisman att gripa någon regleras i 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken. Där föreskrivs att om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman i brådskande fall gripa honom eller henne även utan anhållningsbeslut. Vad som avses med skäl att anhålla någon framgår av 24 kap. 6 § rättegångsbalken.

I 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken föreskrivs en generell rätt för envar att gripa dels den som är efterlyst för brott, dels den som har begått brott på vilket fängelse kan följa och som påträffas på ”bar gärning eller flyende fot”. Denna rätt att gripa någon tillkommer tjänstemän vid Kustbevakningen, likväl som andra, direkt med stöd av bestämmelsen i rättegångsbalken.

Genom tredje meningen klargörs hur regelverket i rättegångsbalken blir tillämpligt i den mån det gäller sådana befogenheter och skyldigheter som enligt rättegångsbalken åvilar polisman eller polismyndighet. Det gäller exempelvis vad som föreskrivs i 24 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken om förhör och anmälan till åklagare.

Tredje meningen i förening med 24 kap. 8 § tredje stycket rättegångsbalken innebär följande. Innan åklagaren har underrättats om frihetsberövandet, får beslutet om gripande hävas av Kustbevakningen, om det är uppenbart att det inte finns skäl för ett fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslutning till ett gripande får beslutet därom hävas även av den tjänsteman som fattat beslutet. Det innebär, för en tjänsteman vid Kustbevakningen, att han eller hon i annat fall har att antingen underrätta åklagare eller vända sig till Kustbevakningen för att få beslutet om gripande hävt.

6 § *En tjänsteman vid Kustbevakningen har samma befogenhet som en polisman har enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken att ta föremål i beslag med anledning av brott som avses i 1 §.*

Om ett beslag har verkställts utan att undersökningsledaren eller åklagaren har beslutat om beslaget, skall en anmälan skyndsamt göras till undersökningsledaren eller åklagaren som omedelbart skall pröva om beslaget skall bestå.

Genom bestämmelsen tillerkänns tjänsteman vid Kustbevakningen samma befogenhet att ta egendom i beslag som enligt rättegångsbalken tillkommer en polisman. Detta gäller under förutsättning att det sker inom ramen för utredningen av brott som avses 1 §. I 27 kap. 1 § rättegångsbalken anges de allmänna förutsättningarna enligt rättegångsbalken för beslag. Bestämmelsen gör det bl.a. möjligt för tjänsteman vid Kustbevakningen att ta oljeprov i samband med husrannsakan och även i brådskande fall. Bestämmelsen gör det också möjligt för tjänsteman vid Kustbevakningen att ta t.ex. fartygets oljedagbok i beslag.

Av andra stycket framgår att anmälan skall ske av beslag som har verkställts av tjänsteman vid Kustbevakningen utan föregående beslut av åklagaren eller undersökningsledaren. Anmälningsskyldigheten överensstämmer med den som är föreskriven för polisman enligt 27 kap. 4 § tredje stycket rättegångsbalken. Enligt 27 kap. 10 § rättegångsbalken gäller att beslagtagna egendom i allmänhet skall omhändertas av den som verkställt beslaget eller lämnas kvar hos innehavaren under försegling.

7 § Husrannsakan får företas även om påföljden för gärningen endast kan bestämmas till böter till följd av bestämmelserna i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg.

En tjänsteman vid Kustbevakningen har samma befogenhet som en polisman har enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken att företa husrannsakan med anledning av brott som avses i 1 §. Åtgärden skall skyndsamt anmälas till den som har rätt att leda förundersökningen.

För att en husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken skall få göras krävs att det förekommer anledning att anta att det har begåtts ett brott som det kan följa fängelse på. I första stycket har tagits in en bestämmelse som innebär att en husrannsakan med anledning av brott som avses i 1 § får göras ombord på ett utländskt fartyg trots att påföljden för gärningen till följd av bestämmelserna i begränsningslagen endast kan bestämmas till böter. Förslaget har motiverats närmare i avsnitt 6.5.5. Att märka är att möjligheterna att företa en kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning är lika begränsade som tidigare.

Vid husrannsakan får olägenhet eller skada inte förorsakas utöver vad som är oundgängligen nödvändigt (28 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken). Denna bestämmelse kan sägas ge uttryck åt att proportionalitetsprincipen skall tillämpas också på verkställighetsstadiet. I 28 kap. 7 § rättegångsbalken finns bestämmelser om rätt att närvara vid husrannsakan. Över husrannsakan skall föras protokoll. I protokollet skall anges ändamålet med förrättningen och vad som förekommit vid förrättningen. Den person som husrannsakan har gjorts hos, har rätt att på begäran få bevis om husrannsakan, och uppgift om det brott misstanken avser. Om det behövs får rum eller förvaringsställe öppnas med våld. Har så skett skall det efter förrättningen på lämpligt sätt åter tillslutas.

Förordnande om husrannsakan meddelas enligt 28 kap. 4 § rättegångsbalken av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken får en polisman företa husrannsakan utan sådant förordnande om det är fara i dröjsmål. I andra stycket finns en bestämmelse som ger en tjänsteman vid Kustbevakningen samma befogenheter som en polisman att göra husrannsakan utan förordnande av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten.

8 § En tjänsteman vid Kustbevakningen har samma befogenhet som en polisman har enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken att göra en undersökning med anledning av brott som avses i 1 §. Åtgärden skall skyndsamt anmälas till den som har rätt att leda förundersökningen.

En undersökning ombord på ett fartyg kan med stöd av denna bestämmelse avse bl.a. däck och öppna lastutrymmen. De närmare förutsättningar för bestämmelsens tillämpning kommenteras i avsnitt 6.5.5.

9 § *Beslut om att hålla förhör enligt 23 kap. eller om att använda tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken ombord på ett utländskt fartyg som befinner sig utanför svenskt inre vatten skall meddelas av åklagaren eller rätten.*

Vid fara i dröjsmål har en tjänsteman vid Kustbevakningen eller en polisman befogenhet att vidta åtgärd enligt första stycket, om åtgärden är sådan att en kustbevakningstjänsteman eller polisman annars får besluta om den enligt detta kapitel eller enligt rättegångsbalken. Åtgärden skall skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart skall pröva frågan om åtgärder beträffande fartyget.

Bestämmelsen, som har motiverats närmare i avsnitt 6.5.5, innebär att beslut om förhör och tvångsmedel ombord på utländska fartyg utanför svenskt inre vatten skall vara förbehållet åklagare och rätten. Idag görs inga ingripanden i den ekonomiska zonen och i begränsad utsträckning i territorialhavet. Ett beslut om förhör eller tvångsmedel innebär i praktiken att fartyget måste stoppas och kvarhållas i vart fall under en kortare tid. Vid ett beslut om att husrannsakan eller annan utredningsåtgärd skall vidtas ombord på ett utländskt fartyg utanför inre vatten, måste därför den havsrättsliga regleringen iaktas. Vilka begränsningar som gäller i detta avseende regleras i 10 och 11 §.

Av andra stycket följer att en tjänsteman vid Kustbevakningen eller en polisman själv får besluta om en utredningsåtgärd eller ett tvångsmedel om det är fara i dröjsmål. Kustbevakningstjänstemannen eller polismanen kan naturligtvis inte vidta andra utredningsåtgärder eller tvångsmedel än vad vederbörande har generell befogenhet att besluta om. Befogenheten är avsedd att kunna utövas då kontakt inte hinner etableras med åklagare då ett fartyg är på väg bort från svenskt jurisdiktionsområde. Det innebär att en kustbevakningstjänsteman i dessa fall kan besluta om t.ex. husrannsakan för att bevisningen skall kunna säkras. Det ankommer då på tjänstemannen att göra de bedömningar som anges i 10 och 11 §§. Har befogenheten utnyttjats skall åtgärden skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart har att pröva vidare åtgärder beträffande fartyget.

10 § *Ombord på ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav får åtgärder som avses i 9 § vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att ett förbjudet utsläpp har skett från fartyget inom Sveriges sjöterritorium eller att det på fartyget i svenskt inre vatten har begåtts ett brott som avses i 10 kap. 3 eller 4 §.*

Om utsläpp har skett från ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon, gäller i fråga om rätt att vidta åtgärder vad som föreskrivs i 11 och 12 §§.

Bestämmelsen reglerar under vilka förutsättningar förhör får hållas och tvångsmedel vidtas ombord på utländska fartyg i territorialhavet med anledning av överträdelse i svenskt sjöterritorium. Regleringen ansluter till artikel 27 och artikel 220 punkt 2 i havsrättskonventionen.

Med förbjudet utsläpp avses sådant utsläpp som har skett i strid med bestämmelserna i VlfL eller i strid med föreskrifter som har meddelats med stöd av VlfL. För att en utredningsåtgärd eller ett tvångsmedel skall kunna vidtas mot fartyget, skall det finnas grundad anledning att anta att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget inom svenskt sjöterritorium. Det krävs således att det objektivt sett skall finnas anledning att rikta misstankarna mot ett visst fartyg.

Misstanken kan även avse en överträdelse av 10 kap. 3 eller 4 § VlfL. En rättsligt åtgärd kan då bara ske om överträdelsen har skett på inre vatten. Det följer av den begränsning som gäller för straffrättslig jurisdiktion mot utländska fartyg under oskadlig genomfart i territorialhavet.

Bestämmelsen behandlas närmare under avsnitt 6.5.4.

11 § *Ombord på ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon får åtgärder som avses i 9 § vidtas med anledning av ett utsläpp i den ekonomiska zonen endast*

1. om det är klarlagt att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget, och

2. detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar inom Sveriges sjöterritorium eller i Sveriges ekonomiska zon.

Trots bestämmelserna i första stycket får förhör enligt 23 kap., beslag enligt 27 kap. i form av oljeprov eller husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken genomföras om det finns grundad anledning att anta att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget i den ekonomiska zonen och

1. utsläppet har medfört eller kan medföra betydande förorening av den marina miljön, och

2. fartygets befälhavare har vägrat att lämna uppgifter om fartygets identitet och registreringshamn, senaste och nästa anlöpningshamn eller annan relevant information som har begärts, eller har lämnat uppgifter som uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden, och

3. ett ingripande mot fartyget är påkallat av omständigheterna i övrigt.

Bestämmelsen reglerar under vilka förutsättningar förhör får hållas och tvångsmedel får vidtas ombord på utländska fartyg i den ekonomiska zonen eller i territorialhavet med anledning av ett förbjudet utsläpp i den ekonomiska zonen. Regleringen ansluter till artikel 220 punkterna 3, 5 och 6 i havsrättskonventionen.

I första stycket regleras förutsättningarna för att hålla förhör och vidta tvångsmedel med anledning av ett utsläpp i den ekonomiska zonen. Bestämmelsen ansluter till artikel 220 punkt 6 i havsrättskonventionen, vilken ger kuststaten befogenhet att inleda rättsligt förfarande, däri inbegripet kvarhållande av fartyget, i enlighet med statens lagar. För att kunna vidta åtgärder i denna situation krävs att det är klarlagt att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget och detta utsläpp har medfört eller

kan medföra betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar inom Sveriges sjöterritorium eller i Sveriges ekonomiska zon. För en sådan åtgärd krävs således att det kan anses objektivt klarlagt att det har skett ett utsläpp från fartyget. Beviskravet torde främst vara uppfyllt i fall då utsläppet direkt har observerats, t.ex. från något av Kustbevakningens flygplan.

Regeringen har i avsnitt 6.4 behandlat begreppet ”betydande skada”. Att märka är att det för den ovillkorliga rätten att väcka åtal enligt 10 kap. 11 § 1 VlfL förutsätts att ett fall av betydande skada verkligen har inträffat för kuststaten. För ett ingripande enligt den nu aktuella bestämmelsen räcker det dock med att det objektivt sett föreligger en risk för att utsläppet kommer att medföra betydande skador för kuststaten. Detta innebär inte att det föreligger något motsatsförhållande. Vid tidpunkten för ingripandet är det sällan möjligt att konstatera att betydande skador för kuststaten har inträffat på grund av utsläppet eller med full säkerhet kommer att inträffa. Även för det fall någon betydande skada inte slutligen inträffar kan också åtal väckas vid svensk domstol under vissa förhållanden. Det gäller enligt 10 kap. 11 § punkterna 2 och 3 VlfL när flaggstaten inte inom sex månader har inlett rättsligt förfarande efter det att den har underrättats om brottet eller när flaggstaten tidigare vid upprepande tillfällen har underlåtit att iaktta sina skyldigheter.

Andra stycket reglerar möjligheten att i övriga fall vidta utredningsåtgärder då det inte kan anses klarlagt att ett utsläpp har skett från ett utländskt fartyg. Andra stycket ansluter till artikel 220 punkterna 3 och 5 i havsrättskonventionen, där kuststaten under vissa angivna förutsättningar ges rätt att företa en fysisk inspektion. Vad som kan komma i fråga enligt denna bestämmelse är en husrannsakan och åtgärder som kan vidtas i samband därmed när fartyget är kvar ute till sjöss, dvs. förhör och tagande av oljeprov. Beslag i form av annat än ett oljeprov skulle kunna komma i strid med havsrätten, eftersom ett sådant beslag eventuellt kan leda till att fartyget inte kan fortsätta sin resa och därmed uppehålls längre än vad som är tillåtet enligt havsrätten. Det finns emellertid inget som hindrar att exempelvis handlingar dokumenteras i samband med undersökningen av fartyget, exempelvis genom fotografier.

11 kap. 14 § avskärmar möjligheten att i de nu aktuella fallen föra in ett fartyg till hamn, utom då det är uppenbart nödvändigt för att företa just en husrannsakan.

För att företa en utredningsåtgärd enligt andra stycket förutsätts att det finns grundad anledning att anta att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget i den ekonomiska zonen och att utsläppet har medfört eller kan medföra betydande förorening av den marina miljön. Det förutsätts således inte att hotet om skada riktar sig direkt mot kuststaten. Då det föreligger grundad anledning att anta att ett utsläpp har skett från ett visst fartyg skall kuststaten först begära att befälhavaren lämnar information om fartygets identitet och registreringshamn, senaste och nästa anlöpshamn och annan relevant information som krävs för att fastställa huruvida en överträdelse har ägt rum. Är utsläppet av den omfattning som anges i bestämmelsen och har man från fartyget vägrat svara på ett anrop via VHF bör i de flesta fall en undersökning av fartyget anses påkallad av omständigheterna. Har däremot befälhavaren lämnat uppgift

om fartygets namn och nästa anlöpshamn, men vägrat att svara på andra frågor av betydelse för att utreda överträdelsen, kan det vara så att en undersökning av fartyget bör avvaktas till dess fartyget anlöper hamn. För att vidta ytterligare åtgärder än de som anges i andra stycket krävs att det blir klarlagt, exempelvis på grund av vad som framkommit vid en undersökning med stöd av andra stycket, att ett förbjudet utsläpp har skett. Ytterligare åtgärder kan då vidtas med stöd av första stycket.

Bestämmelsen motiveras närmare under avsnitt 6.5.4.

12 § *Åtgärder som avses i 9 § får, utöver vad som anges i 10 och 11 §§, vidtas mot ett utländskt fartyg som befinner sig utanför Sveriges sjöterritorium om de förutsättningar som anges i 10 eller 11 § föreligger och fartyget har blivit föremål för omedelbart förföljande. Rätten till omedelbart förföljande upphör när fartyget kommer in på en annan stats territorialhav.*

I denna bestämmelse regleras möjligheten att vidta åtgärder mot ett utländskt fartyg om det har blivit föremål för omedelbart förföljande ("hot pursuit"). Denna rättighet för kuststaten följer av artikel 111 i havsrättskonventionen. Innebörden av bestämmelsen är att kuststaten kan vidta en rättslig åtgärd utanför Sveriges sjöterritorium, under samma förutsättningar som i territorialhavet eller den ekonomiska zonen, om fartyget har blivit föremål för omedelbart förföljande. De närmare förutsättningarna för att vidta omedelbart förföljande kommenteras i avsnitt 6.2.2.

13 § *I fråga om ett utländskt fartyg som har sådant certifikat som avses i 4 kap. 1 § eller motsvarande handlingar utfärdade av behöriga utländska myndigheter och som medför handlingar som avses i 5 kap. 1 § skall dessa handlingar granskas innan andra utredningsåtgärder vidtas. När handlingarna har granskats får en åtgärd som avses i 9 § vidtas endast om granskningen av handlingarna inte är tillräcklig för att bekräfta en misstanke om att det på fartyget har begåtts ett sådant brott som avses i 1 §.*

Av artikel 220 i havsrättskonventionen framgår att först om en inspektion ger anledning därtill får ett rättsligt förfarande inledas. Inspektionen som sådan skall gå till på det sätt som anges i artikel 226. Bestämmelserna ger upphov till vissa tolkningsproblem. Formuleringen i artikel 226 får dock närmast tolkas som att man får se förfarandet i flera led. Först när en kontroll av handlingarna varken kan bekräfta eller dementera ett misstänkt utsläpp får en fysisk inspektion ske av själva fartyget samt andra åtgärder vidtas som hållande av förhör, tagande i beslag m.m. Bestämmelsen i artikel 226 bör därför i denna del ses som en regel som begränsar möjligheterna att vidta tvångsåtgärder. Ett beslut om husrannsakan, dvs. en vidare fysisk inspektion än granskning av handlingarna, kan emellertid baseras på en sådan granskning som Sjöfartsverket redan har gjort. Utgångspunkten för bestämmelsen i havsrättskonventionen måste vara att en mer ingripande inspektion än vad som är nödvändigt

inte får ske då ett utländskt fartyg har erforderliga handlingar. Huruvida kontrollen av handlingarna sker av Sjöfartsverket eller Kustbevakningen bör inte ha någon betydelse. Exempelvis en husrannsakan får företas om en granskning av handlingarna inte är en tillräcklig utredningsåtgärd för att bekräfta misstanken om ett otillåtet utsläpp. Regelns praktiska implikationer i övrigt har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.5.4). Denna bestämmelse gäller oavsett om det utländska fartyget befinner sig på inre vatten, i territorialhavet eller i den ekonomiska zonen.

14 § *En tjänsteman vid Kustbevakningen eller en polisman får stoppa ett fartyg och hålla kvar det under den tid som behövs för att hålla förhör enligt 23 kap. rättegångsbalken eller använda ett tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken.*

Om det uppenbart behövs för att åtgärden skall kunna genomföras får fartyget även föras in till hamn.

Hålls ett fartyg kvar av skäl som anges i 11 § andra stycket får fartyget föras in till hamn endast om det uppenbart behövs för att en husrannsakan skall kunna genomföras. Fartyget skall därefter omedelbart tillåtas att avgå, om det inte efter husrannsakan finns förutsättningar enligt 11 § första stycket att vidta någon ytterligare åtgärd.

Finns det inte längre fog för en åtgärd skall den omedelbart hävas.

Paragrafen är en anpassning av 4 § LKP för brottsutredningar som avser olagliga utsläpp. Av bestämmelsen framgår vilka befogenheter en tjänsteman vid Kustbevakningen och en polisman har att stoppa och hålla kvar ett fartyg samt att föra in det till hamn för att hålla förhör enligt 23 kap. rättegångsbalken eller genomföra åtgärder enligt 24–28 kap. rättegångsbalken. Bestämmelsen är en ren verkställighetsregel och förutsätter således att behörig beslutsfattare har förordnat om en utredningsåtgärd eller ett tvångsmedel. Bestämmelsen är tillämplig både på utländska och svenska fartyg och oavsett om fartyget befinner sig på inre vatten, i territorialhavet eller i den ekonomiska zonen. Av bestämmelsen framgår att ett fartyg får stoppas och kvarhållas under så lång tid som det behövs för att genomföra åtgärden.

Beträffande utländska fartyg utanför inre vatten får åtgärder av nu aktuellt slag endast vidtas om förutsättningar föreligger enligt 10, 11 eller 12 §. Enligt huvudregeln skall åklagare eller rätten besluta om sådan utredningsåtgärd eller tvångsmedel som kan föranleda att fartyget stoppas eller kvarhålls. Om det är fara i dröjsmål får ett sådant beslut fattas av kustbevakningstjänsteman eller polis. Se närmare om detta i kommentaren till 9 §.

Ett fartyg får bara föras in till hamn om det uppenbart behövs för att åtgärderna skall kunna genomföras. Denna begränsning har motiverats närmare i avsnitt 6.5.5. I vad mån fartyget behöver föras in till hamn torde ofta vara beroende av t.ex. vilka väderförhållanden som råder. Det är naturligtvis också avhängigt av vilken utredningsåtgärd eller vilket tvångsmedel som skall vidtas. Den allmänna regeln om att strängare medel än förhållandena kräver inte skall vidtas, skall naturligtvis iakttas.

Vidare är att märka att åtgärden omedelbart skall hävas om det inte finns fog för den.

I tredje stycket finns en särskild reglering för det fall att det finns grundad anledning att anta att ett utsläpp har skett från ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen, dvs. att 11 § andra stycket har tillämpats. Vad havsrättskonventionen ger rätt till under dessa förhållanden är endast att företa en fysisk inspektion. Det bör då endast i yttersta undantagsfall komma i fråga att fartyget förs in i hamn. Det kan bara bli aktuellt om det uppenbart behövs för att företa just en husrannsakan av fartyget, t.ex. därför att väderförhållandena omöjliggör en sådan undersökning ute till havs. Ytterligare åtgärder när fartyget har förts till hamn kan bara vidtas om det då, exempelvis på grundval av undersökningen av själva fartyget, kan anses klarlagt att ett utsläpp har skett, dvs. om 11 § första stycket kan tillämpas.

15 § *Om en åtgärd avseende ett utländskt fartyg har vidtagits med stöd av detta kapitel skall konsuln eller den närmaste diplomatiska representanten för den stat där fartyget är registrerat (flaggstaten) genast underrättas om åtgärden och omständigheterna kring denna. Sådan underrättelse skall, när så är möjligt, även lämnas till sjöfartsmyndigheten i samma stat.*

Väcks åtal för brott som avses i 1 § och har brottet begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon skall flaggstaten underrättas om åtalet på det sätt som anges i första stycket.

Paragrafen ansluter närmast till havsrättskonventionens artikel 231, men reglerar bara underrättelseskyldigheten till flaggstaten när straffrättsliga åtgärder har vidtagits mot ett utländskt fartyg (dvs. inte när åtgärder av annat slag har vidtagits).

16 § *Har en förundersökning inletts om brott mot en bestämmelse om förbud mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen och kan det skäligen befaras att brottet har begåtts på ett fartyg registrerat i en främmande stat, skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer pröva om den staten skall upplysas om överträdelsen och tillställas utredningen i syfte att lagföringen i stället skall ske där (flaggstatsrapport).*

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddelar föreskrifter om flaggstatsrapport vid otillåtna utsläpp av skadliga ämnen och om flaggstatsrapport i fråga om andra brott som avses i 1 §.

I bestämmelsen, som har utformats efter Lagrådets förslag, regleras den skyldighet som föreligger enligt MARPOL att skicka en s.k. flaggstatsrapport. Med flaggstat avses den stat där fartyget är registrerat. Bestämmelsen kommenteras närmare i avsnitt 6.5.7. Av artikel 4 i MARPOL följer ett åtagande för alla stater att, då en överträdelse har skett under den statens jurisdiktion, antingen föranstalta om rättsligt förfarande eller tillställa flaggstaten upplysningar och bevis som visar att en överträdelse har skett. Flaggstaten har då enligt samma artikel en

skyldighet att inleda rättsligt förfarande om staten finner att tillräckliga bevis föreligger.

Det förekommer att den svenska förundersökningen läggs ned av orsaker som inte hindrar flaggstaten från att väcka åtal. Det kan t.ex. vara så att den misstänkte har lämnat Sverige utan att det kan förmodas att han kommer att återvända. Det kan också vara så att fartyget inte har kunnat undersökas efter det konstaterade utsläppet och att utredningen därför har omöjliggjorts. I dessa fall skall flaggstatsrapport alltid skickas. I vissa fall är det en förutsättning för domsrätt att flaggstaten inte inom sex månader har inlett rättsligt förfarande efter att ha underrättats om brottet. Även i sådana situationer skall en flaggstatsrapport alltid skickas. Det är således viktigt att utredningen bedrivs i bevissäkrande syfte, även om inte någon lagföring i första hand kan förväntas ske i Sverige.

Det kan även bli aktuellt att skicka en flaggstatsrapport då lagföringen av lämplighetsskäl bör ske i flaggstaten. Det som då avses är främst att det är fråga om en allvarlig överträdelse och en lagföring i flaggstaten kan möjliggöra en strängare påföljd än vad som på grund av begränsningslagen är möjlig i Sverige.

Under alla förhållanden gäller för att flaggstatsrapport skall skickas att det med rimlig grad av säkerhet skall kunna antas (skäligen kan misstänkas) att det från ett visst fartyg har skett ett otillåtet utsläpp.

Regeringen avser att, såsom har skett i förordningen (1978:108) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott, föreskriva att Riksåklagaren skall besluta huruvida flaggstatsrapportering skall ske eller inte.

17 § Vad som sägs i 6 och 8 §§ lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning gäller även vid tillämpningen av detta kapitel.

Enligt denna paragraf gäller 6 och 8 §§ LKP även vid tillämpningen av 11 kap. VlfL.

I 6 § LKP föreskrivs att de befogenheter som ges i den lagen endast får utövas av kustbevakningstjänsteman som uppfyller de krav som uppställs i fråga om tjänsteställning, utbildning och erfarenhet eller i annat avseende. I 8 § LKP föreskrivs bl.a. att en kustbevakningstjänsteman inte får använda strängare medel än vad förhållandena kräver vid verkställande av åtgärder enligt LKP.

9.2 Fartygssäkerhetslagen (1988:49)

5 kap.

2 § Befälhavaren skall se till att ha den kännedom om fartyget som han eller hon behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter beträffande säkerheten på fartyget och för att förhindra förorening.

Innan en resa påbörjas, skall befälhavaren se till att fartyget görs sjöklart.

När en ombordanställd tillträder sin befattning ombord, skall han eller hon genom befälhavarens försorg få nödvändig kännedom om fartyget, om grundläggande säkerhetsbestämmelser och bestämmelser till skydd mot förorening från fartyg samt om åtgärder vid sjöolycka.

Ändringen i paragrafen rör befälhavarens ansvar då det gäller att förhindra förorening från fartyg.

I första stycket slås fast att befälhavaren inte bara skall skaffa sig den kännedom som behövs om fartyget för att kunna fullgöra sina skyldigheter beträffande säkerheten på fartyget utan också för att förhindra förorening.

Av tredje stycket framgår att befälhavaren har en skyldighet att se till att en ombordanställd som tillträder en befattning ombord får behövlig kännedom inte bara om grundläggande säkerhetsbestämmelser, utan även om bestämmelser till skydd mot förorening från fartyg. Bestämmelsen har betydelse vid bedömningen av befälhavarens eventuella oaktsamhet och bristande tillsyn enligt 10 kap. 2 § VflL.

Bestämmelsen, som ansluter till den s.k. ISM-koden, motiveras i avsnitt 6.6.2.

9.3 Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

2 a § *I stället för vad som sägs i 2 § gäller 11 kap. lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg i fråga om Kustbevakningens och kustbevakningstjänstemäns befogenheter att vidta åtgärder vid misstanke om brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller förorening från fartyg.*

Innebörden av denna nya paragraf är att i fråga om åtgärder vid misstanke om brott mot VflL eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av VflL, ersätts 2 § LKP av bestämmelserna i 11 kap. VflL. Åtgärder i fråga om dessa brott som vidtas i brottsutredande syfte regleras således i VflL, medan polisiära uppgifter i brottsupptäckande syfte och för att avvärja brott alltjämt regleras i LKP (jfr 1 och 3 §§ LKP samt 13 § polislagen (1984:387)).

Om anledning förekommer att brott har förövats har kustbevakningstjänsteman enligt 2 § LKP samma befogenheter som enligt rättegångsbalken tillkommer en polisman att hålla förhör och vidta andra åtgärder med stöd av 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken, ta med någon till förhör med stöd av 23 kap. 8 § rättegångsbalken, gripa någon med stöd av 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken och företa husrannsakan med stöd av 28 kap. 5 § rättegångsbalken, om åtgärden har till syfte att eftersöka den som skall gripas eller att verkställa beslag. Det är då fråga om ingripanden i brottsutredande syfte vid misstanke om att brott har förövats.

Genom bestämmelserna i 11 kap. 2 samt 5–8 §§ VflL ges kustbevakningstjänsteman – i förhållande till vad som gäller enligt LKP – utvidgade befogenheter att vidta åtgärder vid misstanke om brott mot bestämmelser i VflL eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd

av VlfL. I dessa fall har kustbevakningstjänstemän nämligen samtliga de befogenheter som de har enligt 2 § LKP att vidta snabba åtgärder, men därutöver mer långtgående befogenheter som i högre grad överensstämmer med vad som gäller för en polisman. Någon begränsning på så sätt att åtgärden bara får utövas i omedelbar anslutning till den gärning som föranlett denna gäller inte enligt VlfL (jfr 5 § LKP). Att märka är emellertid att kustbevakningstjänstemän fortfarande skyndsamt skall anmäla alla åtgärder som vidtas till åklagare eller till den som har rätt att leda förundersökningen.

Uppdraget

Vårt uppdrag har varit att utreda frågor om ingripanden vid oljeutsläpp och utsläpp av andra skadliga ämnen till sjöss med syfte att förbättra de rättsliga möjligheterna att kunna beivra de olagliga utsläppen. I uppdraget har ingått att kartlägga och utvärdera hur nuvarande regelsystem på området fungerar i praktiken samt att mot bakgrund av denna utvärdering och en allmän översyn av lagstiftningen lämna förslag till åtgärder som kan leda till effektivare ingripanden från myndigheternas sida. Uppdraget har även omfattat att lämna förslag på hur frågan om svensk domsrätt kan lösas när det gäller olagliga oljeutsläpp och andra utsläpp av förorenande ämnen i Sveriges ekonomiska zon.

Kartläggning

Kustbevakningen för sedan år 1970 statistik över registrerade oljeutsläpp (varmed här och i det följande avses rapporterade och bekräftade oljeutsläpp) i svensk ansvarszon. Under den tid statistiken avser har antalet registrerade utsläpp varierat mellan lägst 116 och högst 482 per år. Efter en generell nedgång under 1980-talet och början av 1990-talet steg antalet utsläpp under åren 1994 och 1995. De senaste två åren har dock åter kunnat skönjas en viss nedåtgående trend.

I vad mån det faktiska antalet utsläpp följt samma mönster som statistiken över registrerade utsläpp är osäkert. Antalet upptäckta utsläpp är nämligen i hög grad beroende av vilka resurser som står till förfogande för havsövervakningen. Sedan 1970-talet har möjligheterna att upptäcka utsläpp avsevärt förbättrats, främst genom den ökade flygövervakningen och den tekniska utrustning som man har tillgång till på flygplanen.

Vi har med utgångspunkt från Kustbevakningens statistik försökt kartlägga den rättsliga hanteringen av de oljeutsläpp som registrerades under åren 1994–1996. Under ettvar av nämnda år registrerades 415, 482 respektive 411 oljeutsläpp i svensk ansvarszon. Endast ett fåtal av utsläppen har resulterat i att en fysisk person fällts till ansvar för brott. I samtliga dessa fall har utsläppet skett från ett svenskt fartyg och den misstänkte har varit bosatt i Sverige. Vattenföroreningsavgift – som är en administrativ sanktionsavgift som kan påföras fysisk eller juridisk person – har tagits ut i sammanlagt ett 40-tal fall. Påförda vattenföroreningsavgifter är relativt jämt fördelade mellan svenska och utländska fartyg. De flesta avgifterna avser dock oljeutsläpp som skett i samband med lastning, lossning, läktring eller bunkring. Om man ser till antalet sanktioner är således förfarandet med vattenföroreningsavgift effektivare än det rent straffrättsliga ansvaret. Även med beaktande av fallen med påförda vattenföroreningsavgifter är det emellertid ett mycket begränsat antal av de utsläpp som upptäckts som lett till någon form av sanktion (endast ca tre procent).

Den främsta anledningen till att så få utsläpp blir beivrade är de svårigheter som är förknippade med identifiering av förorenaren. De flesta oljeutsläpp sker sannolikt nattetid eller vid otjänlig väderlek. Då utsläppen senare upptäcks befinner sig fartyget långt därifrån. Att i en sådan situation härleda utsläppet till ett visst fartyg är i dag mycket svårt. Problemet att fastställa från vilket fartyg ett utsläpp har skett avspeglas i att Kustbevakningen under de år som vår kartläggning avsett endast beträffande i genomsnitt 25 utsläpp per år kunnat rikta misstanken mot visst fartyg.

Vad som kan konstateras är emellertid att inte heller fall där utsläppet kunnat misstänkas härröra från ett visst fartyg lett till straffrättsliga åtgärder annat än undantagsvis. De allra flesta förundersökningar rörande brott av detta slag har lagts ned och ärendena har följaktligen inte nått domstolarna. Det finns flera skäl till detta, men sammanfattningsvis kan sägas att det innebär stora problem att styrka objektiva och subjektiva brottsrekvisit samtidigt som det finns brister i dagens utredningsförfarande.

Allmänna utgångspunkter för våra förslag

Under de senaste årtiondena har internationella och nationella åtgärder vidtagits för att minska oljeutsläppen från fartyg. Trots det förekommer fortfarande utsläpp i stor omfattning.

Vårt uppdrag avser främst att effektivisera det rättsliga beivrandet av de olagliga utsläppen. Av vikt är emellertid inte bara att ingripa då ett utsläpp väl har skett utan att på alla sätt se till att förhindra att olagliga utsläpp inträffar. Det som främst har betydelse är att det finns fungerande mottagningsanordningar i varje hamn, dit fartygens avfall utan särskild kostnad kan lämnas, samtidigt som det föreligger en skyldighet för fartygen att lämna avfallet. Inom detta område är en positiv utveckling redan på gång internationellt. Ett väl fungerande system med mottagningsanordningar i kombination med effektiva ingripanden och kännbara sanktioner mot dem som släpper ut avfallet till sjöss bör leda till att de olagliga utsläppen minskar.

Det är i dag förenat med stora problem att i efterhand fastställa från vilket fartyg ett utsläpp har skett. Avsevärt förbättrade identifieringsmöjligheter förutsätter internationella beslut om att alla fartyg skall vara utrustade med s.k. transpondrar samt utarbetandet av ett internationellt system för obligatorisk märkning av olja. Från svensk sida måste vi i dessa sammanhang verka pådrivande i olika internationella organ. Där emot har vi små möjligheter att – innan internationella beslut har fattats – ensidigt förbättra identifieringsmöjligheterna. Våra förslag går därför främst ut på att genom ett förenklat och utvidgat straffrättsligt ansvar samt genom ett effektivare utredningsförfarande åstadkomma att olagliga utsläpp från identifierade fartyg som huvudregel skall leda till någon form av åtgärd mot förorenaren. Man kan dock inte realistiskt räkna med att alla nu avsedda fall kommer att kunna bli föremål för lagföring i Sverige. Vi är emellertid av uppfattningen att även ett begränsat antal lagföringar kan ha en avsevärd preventiv effekt, om de ges tillräcklig uppmärksamhet. Vad som är viktigt är också att man – i de fall lagföring

inte kan ske i Sverige – från svensk sida gör allt som är möjligt för att flaggstaten (eller annan stat) skall kunna straffa de ansvariga.

Prop. 2000/01:139

Bilaga 1

Våra förslag kan inordnas under följande huvudrubriker.

- Domsrätt i den ekonomiska zonen
- Totalförbud mot utsläpp av olja m.m.
- Straffansvaret
- En ny administrativ sanktionsavgift
- Sanktioner mot juridiska personer
- Brottsutredningen
- Behörig domstol
- Internationellt samarbete

Domsrätt i den ekonomiska zonen

Lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg, den s.k. begränsningslagen, trädde i kraft samtidigt med att Sverige ratificerade Förenta nationernas havsrättskonvention (havsrättskonventionen). Begränsningslagen medför att ett brott som innebär en förorening av den marina miljön endast kan bestraffas med böter om brottet begåtts utanför svenskt inre vatten på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat. Undantag gäller dock för uppsåtliga och allvarliga föroreningar i territorialhavet. Som en konsekvens av att endast böter kan dömas ut med anledning av ett olagligt utsläpp från ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen föreligger inte svensk domsrätt beträffande dessa gärningar enligt 2 kap. 2 § brottsbalken. Inte heller enligt 2 kap. 3 § brottsbalken har vi domsrätt annat än i de sällsynta undantagsfall då brottet kan anses riktat mot Sverige.

Vi föreslår att domsrätt beträffande dessa brott införs. Åtal får dock väckas endast i särskilt angivna fall. Förutom då fartygets flaggstat i det konkreta fallet underlåter eller upprepade gånger tidigare har underlåtit att vidta rättsliga åtgärder, får åtal väckas då ett förbjudet utsläpp i den ekonomiska zonen medfört eller kunnat medföra betydande skada, vilket enligt vår uppfattning torde kräva ett utsläpp i storleksordningen 1 000 liter olja.

En konsekvens av att svensk domsrätt införs är också att straffrättsliga ingripanden kan vidtas vid olagliga utsläpp i den ekonomiska zonen.

Totalförbud mot utsläpp av olja m.m.

Vi föreslår att ett totalförbud mot utsläpp av oljehaltiga blandningar, oavsett koncentration, införs inom Sveriges sjöterritorium. Förbudet medför att sådana utsläpp av länsvatten, som innehåller begränsade halter olja och som i dag är tillåtna (de s.k. 15 ppm-utsläppen), inte längre får ske inom Sveriges sjöterritorium. Det generella förbudet mot utsläpp av olja skall, till skillnad från vad som gäller i dag, även omfatta fritidsfartyg.

Vi föreslår vidare att det inom Sveriges sjöterritorium införs ett utvidgat förbud mot utsläpp av toalettavfall samt ett generellt förbud mot utsläpp av fast avfall. Tillsammans med nuvarande förbud mot utsläpp av

kemikalier kommer med vårt förslag i princip alla utsläpp av skadliga ämnen att vara förbjudna inom Sveriges sjöterritorium.

Prop. 2000/01:139
Bilaga 1

Straffansvaret

Ett olagligt oljeutsläpp eller ett utsläpp av andra skadliga ämnen skall med vårt förslag i första hand föranleda straff för miljöbrott eller vållande till miljöstörning. Ansvaret enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg föreslås bli subsidiärt. Enligt denna lag skall varje person som uppsåtligen eller av oaktsamhet medverkar till att ett olagligt utsläpp sker dömas till ansvar. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att vidta åtgärder för att begränsa ett utsläpp, som till följd av olyckshändelse släppts ut från fartyget. Den särskilda regleringen av ansvaret för olika specialsubjekt, vilken i dag snarare försvårar än underlättar brottsutredningen, tas bort. Har oaktsamheten bestått i en underlåtenhet att utöva tillsyn och kontroll skall i stället sedvanliga principer för företagaransvar tillämpas.

Oavsett om ett utsläpp bedöms som miljöbrott, vållande till miljöstörning eller som ett brott mot lagen om åtgärder mot förorening från fartyg kan med stöd av de principer vi anser bör tillämpas – förutom den som faktiskt åstadkommit det aktuella utsläppet – redaren eller ägaren (eller företrädare för redare eller ägare som är juridisk person) samt befälhavare och annat befäl dömas till ansvar. Annan som i redarens ställe utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift föreslås bl.a. i straffrättsligt hänseende bli jämställd med redare.

Befälhavarens ansvar blir av mer övergripande karaktär och oberoende av om befälhavaren ansvarat för den mer omedelbara tillsynen över hanteringen av olja och också oberoende av om det befäl som haft detta tillsynsansvar gjort sig skyldig till brott. Befälhavarens övergripande ansvar för att förhindra förorening föreslås komma till uttryck i fartygs-säkerhetslagen (1988:49).

Straffskalan vid olagliga utsläpp behålls oförändrad. Vi är emellertid av uppfattningen att en skärpt inställning till denna typ av brottslighet måste komma till stånd i praxis. Ett uppsåtligt utsläpp innehållande ett hundratal liter olja i ett föroreningskänsligt område som Östersjön bör anses vara av så allvarlig art att det kan vara motiverat att bestämma straffet till fängelse. Detta medför att också straffet då ett sådant utsläpp begås på ett utländskt fartyg inom Sveriges sjöterritorium – enligt vår uppfattning – kan bestämmas till fängelse. Även medvetet oaktsamma utsläpp bör kunna leda till fängelsestraff. I de fall fängelse inte kan eller bör ådömas bör straffvärdet ligga på en hög bötesnivå.

En ny administrativ sanktionsavgift

Svårigheterna att rättsligt beivra olagliga utsläpp medför att det är särskilt angeläget att effektivt beivra andra överträdelser som syftar till att kontrollera och eliminera föroreningar från fartyg. En sådan överträdelse är brister i förandet av oljedagboken eller andra sådana dagböcker. En annan att man ombord anbringat en s.k. by-pass anordning, dvs. en anordning som möjliggör utsläpp från en tank eller annat

utrymme direkt till havet. En tredje är att man underlåter att följa de föreskrifter om s.k. obligatorisk avfallslämning i hamn, som med största sannolikhet kommer att träda i kraft inom Östersjöområdet den 1 januari 2000.

Av erfarenhet har det straffrättsliga ansvaret hittills fungerat mindre väl vid brott som har samband med sjöfart. Det kan också ifrågasättas om rättsväsendets resurser bör tas i anspråk för den typ av överträdelse som det här handlar om. Vi föreslår att föreskrifter som reglerar förbudet mot by-pass anordningar samt föreskrifter rörande kravet på obligatorisk avfallslämning skall meddelas av Sjöfartsverket samt att verket skall påföra en administrativ sanktionsavgift om

1. en föreskrift i fråga om förande av oljedagbok eller andra dagböcker rörande hanteringen av skadliga ämnen ombord har åsidosatts,
2. en by-pass anordning har anbringats i strid mot förbud eller
3. en föreskrift rörande kravet på obligatorisk avfallslämning har åsidosatts.

Avgift skall påföras för de överträdelser som regeringen bestämt och efter principen om strikt ansvar. Avgiftsbeloppet skall uppgå till lägst 3 000 kr och högst 30 000 kr och bestämmas med ledning av tariffer som skall beslutas av regeringen. Avgift skall påföras genom beslut som är direkt verkställbart men som kan överklagas till förvaltningsdomstol.

Sanktioner mot juridiska personer

Från preventiv synpunkt är det nödvändigt att straffansvaret kompletteras av en effektiv sanktion som drabbar den som kan ha ekonomisk vinning av att begå brott av detta slag, dvs. främst den fysiska eller juridiska person som driver sjöfart med fartyget. En sådan sanktion utgör vattenföroreningsavgiften.

Företagsbotsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1997:127) Straffansvar för juridiska personer föreslagit att vattenföroreningsavgiften skall tas bort och ersättas med ett straffansvar för juridiska personer. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. I avvaktan på ett slutligt ställningstagande i frågan om ett straffansvar för juridiska personer är det uppenbart att vattenföroreningsavgiften måste finnas kvar. För att ytterligare effektivisera uttagandet av avgiften föreslår vi att det införs en utvidgad möjlighet att påföra ägaren vattenföroreningsavgift. Vidare föreslås en generell höjning av vattenföroreningsavgifterna för de vanligast förekommande utsläppen. Avgiften för ett utsläpp i storleksordningen 50–1 000 liter olja blir med vårt förslag som lägst två basbelopp eller för närvarande 72 800 kr.

Vi tar i kapitel 20 upp de komplikationer som ett straffansvar för juridiska personer kan leda till just på sjöfartens område. Vi lämnar också förslag till vissa kompletteringar av Företagsbotsutredningens författningsförslag, vilka vi anser nödvändiga om ett straffansvar för juridiska personer skall ha några förutsättningar att fungera lika effektivt som vattenföroreningsavgiften.

Dagens utredningsförfarande vid oljeutsläpp företer många brister. Inom polis- respektive åklagarväsendet avser bristerna främst att ansvaret för förundersökningarna är spritt på olika personer och/eller organisatoriska enheter, där tillräcklig specialistkunskap för att handlägga denna typ av ärenden ofta saknas. Också inom Kustbevakningen och Sjöfartsverket saknas generellt sett erforderlig kompetens beträffande många av de frågor som är av betydelse för ett framgångsrikt utredningsresultat, t.ex. saknas för närvarande tillräckliga kunskaper om det straffrättsliga förfarandet såvitt avser de krav som måste ställas på bevisningen och dokumentationen av vidtagna åtgärder. Kritik kan också riktas mot samtliga myndigheter för att man inte tillräckligt effektivt begagnar möjligheterna till samarbete och kunskapsutbyte mellan skilda myndigheter inom och utom landet. Den främsta orsaken till att utredningsförfarandet inte är effektivt anser vi dock vara att det inte i tillräcklig grad anpassats till sjöförhållanden och att det saknas någon med ett övergripande samordnande ansvar. Detta – i förening med att befogenheterna är splittrade på flera myndigheter – leder till att det ofta finns brister i utredningsmaterialet, som det kan vara mycket svårt att avhjälpa i efterhand.

En effektiv brottsutredning av oljeutsläpp måste enligt vår uppfattning uppfylla följande grundläggande krav.

- Utredningsförfarandet måste vara uppbyggt kring en möjlighet att ingripa mot fartyg, även utländska sådana, till sjöss.
- Utredningsförfarandet måste bygga på en särskild handläggningsordning som tillgodoser kraven på snabbhet, samordning, samarbete och specialkompetens.
- Möjligheterna att via internationellt samarbete få utredningsåtgärder och – i förekommande fall – lagföring till stånd i ett annat land måste effektivt utnyttjas.

Dagens förundersökningsförfarande är i mycket begränsad utsträckning anpassat för att tillämpas på sjörelaterad brottslighet, i synnerhet gäller detta då brott begås på ett utländskt fartyg. Vid brott med anknytning till sjöfart är tidsaspekten särskilt påtaglig. De svårigheter som det många gånger innebär att i efterhand komplettera utredningen medför att man med utnyttjande av skilda myndigheters kompetens måste agera mycket snabbt. Detta förutsätter ett väl fungerande samarbete och korta kommunikationsvägar mellan myndigheterna samt en mycket tidig samordning. Det är emellertid också nödvändigt att generellt bredda kompetensen hos berörda myndigheter. Vad som behövs är ”team” av specialutbildade personer som under kompetent ledning omedelbart kan utföra erforderliga utredningsåtgärder. Om detta skall vara möjligt krävs att brottsutredningen bygger på en särskild handläggningsordning samt att utredningsförfarandet, liksom för närvarande, är uppbyggt kring en möjlighet att ingripa mot fartyg, även utländska sådana, till sjöss.

Internationell reglering bygger i stor utsträckning på principen om flaggstatsjurisdiktion, dvs. att det i första hand är den stat vars flagga fartyget för som har ett ansvar för att brott begångna på statens fartyg

utreds och – i förekommande fall – lagförs, oavsett var brotten begåtts. Erfarenheterna av flaggstatsjurisdiktionen är emellertid i ett internationellt perspektiv mycket dåliga. Inte heller de åtgärder som kan vidtas av myndigheterna i den hamnstat som fartyget anlöper är alltid tillräckliga för att en lagföring skall kunna komma till stånd. Att Sverige har möjlighet att effektivt ingripa mot brott som begås inom svenska vattenområden är därför av avgörande betydelse. Enligt vår uppfattning bör man sträva efter att arbeta mer offensivt än i dag och i förhållande till utländska fartyg hävda rätten till kuststatsjurisdiktion i situationer då ingripande folkrättsligt får anses tillåtet och därtill kan ske utan risker för fartyget eller besättningen.

Våra förslag och överväganden rörande brottsutredningen kan sammanfattas enligt följande.

- En särskild lag införs som reglerar förundersökningsförfarandet vid brott mot bestämmelser i lagen om åtgärder mot förorening från fartyg. Lagen skall tillämpas även om ett olagligt utsläpp bedöms som miljöbrott eller vållande till miljöstörning.
- Kustbevakningen ges generell befogenhet att inleda och bedriva förundersökning rörande olagliga utsläpp, antingen utsläppet skett i hamn eller till sjöss. Kustbevakningens befogenhet i nu nämnt avseende inskränker dock inte polisens befogenhet på samma område. I stället skall förundersökningar kunna bedrivas i nära samverkan mellan polisen och Kustbevakningen.
- Åklagaren skall ha ett övergripande och samordnande ansvar för förundersökningarnas bedrivande. Oavsett om förundersökning inletts av Kustbevakningen eller av polismyndighet så skall åklagarinträde ske på ett mycket tidigt stadium, i princip så snart ett olagligt utsläpp skäligen kan misstänkas härröra från ett visst bestämt eller vissa bestämda fartyg. Åklagaren skall som huvudregel också besluta om all tvångsmedelsanvändning.
- Kustbevakningstjänsteman får vid alla brott mot föroreningslagstiftningen i stort sett samma befogenheter som polisman att vidta utredningsåtgärder innan förundersökning inletts samt i brådskande fall. Kustbevakningstjänstemans befogenheter skall generellt gälla även i hamnområden. Sedan förundersökning inletts kan åklagaren eller förundersökningsledare vid polismyndighet, liksom i dag, begära biträde av Kustbevakningen samt uppdra åt kustbevakningstjänsteman att vidta utredningsåtgärder. Om åklagaren finner det lämpligt får Kustbevakningen i samband med en förundersökning rörande sådant brott medverka också vid utredningen av annat brott, t.ex. brott mot sjölagen (1994:1009).
- Kustbevakningens polisiära befogenheter vid förorening från fartyg regleras i den av oss föreslagna särskilda lagen och skall inte längre omfattas av lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

- Som särskilt tvångsmedel införs en möjlighet att – under närmare angivna förutsättningar – besluta att ett fartyg skall stoppas, kvarhållas eller inbringas till hamn, om sådan åtgärd behövs för att säkra bevisning. Kvarhållande skall också kunna ske för att säkra betalning av böter eller företagsbot. Beslut om kvarhållande m.m. skall som huvudregel fattas av åklagaren. Kvarhållande får endast avse begränsad tid, men kan beslutas oberoende av om fartyget ägs av den misstänkte eller ej.
- De begränsningar som gäller beträffande straffrättsliga ingripanden mot utländska fartyg lagregleras.
- Som en begränsad form av husrannsakan införs en möjlighet för kustbevakningstjänsteman och polisman att – beträffande ett fartyg som befinner sig i svensk hamn – företa husrannsakan i fartygs maskinrum, pumprum, lasttankar och liknande utrymmen för att undersöka varifrån olja eller annat förorenande ämne har kommit.
- S.k. flaggstatsrapport, dvs. överförande av utredning och lagföring till fartygets flaggstat, blir föremål för författningsreglering. Frågan om flaggstatsrapportering vid olagliga utsläpp skall prövas av åklagaren. För att flaggstatsrapporteringen skall få särskild tyngd förordar vi att rapportering därefter sker på diplomatisk väg och på framställning av Riksåklagaren, efter anmälan från den åklagare som leder förundersökningen.
- Behovet av specialkompetens inom åklagarväsendet föreslås tillgodoses genom att ett 20-tal för ändamålet särskilt utbildade åklagare med behörighet i hela riket svarar för åklagaruppgiften avseende oljeutsläpp och utsläpp av andra skadliga ämnen. Åklagarna bör utses inom ramen för nuvarande åklagarorganisation samt ingå i ett landsomfattande jour- eller beredskapsystem. Kustbevakningen – liksom polisen – måste i det inledande skedet av förundersökningen alltid kunna vända sig till en förutbestämd – inom det specifika området kompetent – åklagare för att erhålla beslut och instruktioner.
- Även kravet på specialkompetens inom polisväsendet bör tillgodoses genom en specialisering inom ramen för nuvarande organisation, innebärande att ett begränsat antal särskilt utbildade polismän svarar för handläggningen av denna typ av brott.
- Det föreslås att kontaktpunkter inrättas vid Kustbevakningens regionledningar. Från dessa skall, i samråd med övriga myndigheter, det inledande utredningsarbetet organiseras. För att åstadkomma en ytterligare fördjupad samverkan och samsyn mellan

myndigheterna föreslås att samverkansgrupper bildas på central och regional nivå.

Prop. 2000/01:139
Bilaga 1

- Kustbevakningen föreslås få i uppdrag att svara för uppföljning och redovisning av vilka straffrättsliga och andra åtgärder som upptäckta utsläpp lett till.
- En effektiv brottsutredning förutsätter en effektiv tillsyn. Sjöfartsverkets skyldighet att polisanmäla överträdelser inom sitt tillsynsområde samt bistå åklagare, polismyndighet och Kustbevakningen vid brottsutredningen lagregleras. Sjöfartsverkets befogenhet att kvarhålla ett fartyg som befinner sig i en svensk hamn utvidgas till att även gälla fartyg, beträffande vilka s.k. obligatorisk avfallslämning inte har fullgjorts.
- För att ytterligare öka möjligheterna till upptäckt och utredning bör övervägas om Försvarmakten kan ges i uppdrag att biträda Kustbevakningen med övervakning för att upptäcka överträdelser, identifiera fartyg och ta oljeprov från utsläpp samt om någon eller några av Försvarmaktens helikoptrar skulle kunna användas för att biträda vid Kustbevakningens ingripanden mot fartyg till sjöss.

Behörig domstol

Enligt nuvarande ordning är såväl allmän domstol som sjörättsdomstol behörig att handlägga mål som rör olagliga utsläpp och andra brott enligt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg. Vi föreslår att sjörättsdomstol skall vara exklusivt behörig att pröva åtal för brott enligt föroreningslagstiftningen, om brottet begåtts på ett fartyg då detta befinner sig utanför svensk hamn. Sjørättsdomstols exklusiva behörighet föreslås gälla även om brottet rubriceras som miljöbrott eller vållande till miljöstörning. Enligt en särskild forumbestämmelse skall åtal i nu nämnda fall prövas av sjörättsdomstolen i den ort som ligger närmast den plats där brottet förövades eller av sjörättsdomstolen i den ort där den hamn är belägen dit den misstänkte först anländer med fartyget. Åtal får också väckas vid sjörättsdomstolen i den ort där den misstänkte skall svara i tvistemål i allmänhet eller där han gripits eller annars uppehåller sig. Finns inte sjörättsdomstol på den ort där den misstänkte skall svara enligt vad som ovan angetts skall åtal väckas vid den sjörättsdomstol som är närmast den orten.

Internationellt samarbete

Om man i ett globalt perspektiv skall komma till rätta med de olagliga utsläppen krävs internationella åtgärder. Det är främst inom fem områden som nuvarande internationella reglering eller tillämpning av densamma inte fungerar tillfredsställande och där en förändring måste komma till stånd. Problemområdena kan sammanfattas under följande rubriker.

1. Kuststatsjurisdiktionen vid utsläpp i den ekonomiska zonen.
2. Flaggstatsansvaret.

3. Samarbetet vid utredning och lagföring av olagliga utsläpp.
4. Identifiering av fartyg.
5. Mottagningsanordningar för oljehaltigt avfall m.m.

När det gäller det sist nämnda området har på senare tid mycket positivt inträffat, främst när det gäller att få till stånd adekvata mottagningsanordningar i Östersjöområdet. Sverige har i denna fråga verkat mycket aktivt på det internationella planet och förutsätts göra så även framöver.

För att förbättra möjligheterna att identifiera fartyg har Sverige länge drivit frågan om s.k. transpondrar. Också detta arbete måste självklart fortsätta. Vi måste från svensk sida också stödja pågående arbete med att få fram ett system för märkning av olja liksom andra åtgärder som kan förbättra identifieringsmöjligheterna.

Ett betydande antal utsläpp till sjöss begås på utländska fartyg som inte anlöper svensk hamn. Sker utsläppet i den ekonomiska zonen har svenska myndigheter enligt havsrättskonventionen mycket begränsade befogenheter att ingripa mot fartyget i territorialhavet eller i zonen. En utökad befogenhet i nu nämnt avseende är av stor betydelse för möjligheterna att utreda och också lagföra dessa brott. För att åstadkomma detta bör Sverige inom ramen för Östersjö-, Nordsjö- och EU-samarbetet verka för en gemensam och för kuststater förmånlig tolkning av vissa av havsrättskonventionens begrepp, vilka är av avgörande betydelse för ingripande- och lagföringsmöjligheterna, t.ex. begreppet ”betydande skada”.

Det internationella regelverket lägger ett betydande ansvar på flaggstater, både då det gäller att implementera bestämmelser och då det gäller att kontrollera tillämpningen av desamma. Det är emellertid ett känt faktum att flera flaggstater hittills inte levt upp till dessa krav. Om man skall åstadkomma en förändring härvidlag måste större fokusering ske på hur flaggstater uppfyller sina förpliktelser. Vi menar att Sverige bör arbeta för att sådana flaggstater som inte reagerar på andra staters flaggstatsrapporter ägnas betydligt större uppmärksamhet inom FN:s Internationella sjöfartsorganisation (IMO), att rapporteringsförfarandet till IMO förbättras samt att en årlig publicering sker av de fall där sanktioner ådömts för olagliga utsläpp. Publiceringen bör innehålla uppgift om bl.a. fartygets namn och flaggstat. Alternativt eller parallellt med en global publicering bör Sverige arbeta för att medlemsstaterna inom EU åläggs att publicera information av detta slag.

Ett effektivt internationellt samarbete är en absolut förutsättning för att i ett globalt perspektiv få till stånd fler lagföringar för olagliga utsläpp till sjöss. Med ett effektivt samarbete avses då ett samarbete som snabbt möjliggör fullständig bevissäkring och – i förekommande fall – lagföring i en stat på begäran av en annan stat. Det är ett känt faktum att förfarandet vid internationellt samarbete i brottmål för närvarande generellt sett inte uppfyller dessa krav. Däremot fungerar det internationella samarbetet mellan olika länders sjöfartsmyndigheter i allmänhet mycket bra.

Vi anser att Sverige måste verka för att, i första hand, få till stånd regionala överenskommelser rörande samarbetet vid olagliga utsläpp. Dessa bör bygga på en möjlighet för varje stat att på begäran av annan stat inleda brottsutredning, vidta utredningsåtgärder samt – i före-

kommande fall – väcka åtal beträffande utsläpp som skett från ett fartyg som befinner sig i någon av den anmodade statens hamnar. Målet måste vara att en framställning kan framföras snabbt och genom direktkontakt mellan särskilt utsedda myndigheter i respektive land. Sverige bör också söka få till stånd en ordning där det i varje land införs en möjlighet att kvarhålla ett utländskt fartyg för att på begäran av annan stat säkerställa böter och andra ekonomiska anspråk.

Prop. 2000/01:139
Bilaga 1

Förteckning över remissinstanser

Efter remiss har yttranden över betänkandet *Att komma åt oljeutsläppen* lämnats av Justitieombudsmannen (JO), Svea Hovrätt, Hovrätten för nedre Norrland, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Kalmar tingsrätt, Riksåklagaren, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Skåne, Länsrätten i Västernorrlands län, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Statens Räddningsverk, Sjöfartsverket, Generaltullstyrelsen, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms Universitet, Axel Ax:son-Johnssons institut för sjö rätt och annan transporträtt, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Chalmers tekniska högskola, Fiskeriverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Umeå kommun, Stockholms Marina Forskningscentrum, Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL), Svenska Jägareförbundet, Sveriges Ornitologiska Föreningen (SOF), Sveriges Fiskares Riksförbund, (SFR), Sveriges advokatsamfund, Sveriges Redareförening, Sjöassuradörernas förening, Sjöfartsforum, Svenska maskinbefälsförbundet (SMBF), Sveriges Hamn- och stuveriförbundet, SEKO sjöfolk, TULL-KUST, SWEBOAT Båtbranschens riksförbund, SIMSA (Scandinavian Independent Marine Surveyor's Association), Sjösportens samarbetsdelegation (SSD) (– ett samarbetsorgan mellan riksorganisationerna Svenska Båtunionen, Svenska Seglarförbundet och Svenska Kryssarklubben) samt Svenska Petroleuminstitutet (SPI).

Riksåklagaren har bifogat yttranden från Åklagarkammaren i Luleå samt från Åklagarmyndigheten i Stockholm. Göteborg och Linköping. Åklagarmyndigheten i Linköping har i sin tur bifogat yttrande från Åklagarkammaren i Kalmar.

Yttrande har även inkommit från Assurance-föreningen SKULD.

Svenska Kommunförbundet, Göteborgs Marina forskningscentrum, Umeå marina forskningscentrum, Kristinebergs forskningsstation, Svenska Naturskyddsföreningen, Greenpeace, Världsnaturfonden (WWF), Sveriges Skeppsklarerare- och skeppsmäklareförening, Svenska fartygsbefälsförbundet, JUSEK, Svenska polisförbundet, Det Norske Veritas (Göteborg) samt Oljeprospektering AB har avstått från att yttra sig.



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

Oktober 2000

N2000/8028/RS

Näringsdepartementet

Rättssekretariatet

Sanktioner och tillsyn med anledning av Östersjöstrategin

1. Sammanfattning

Den s.k. Östersjöstrategin är en överenskommelse mellan länderna runt Östersjön som syftar till att skydda den marina miljön från skadlig påverkan från fartyg. Genomförandet av denna strategi kommer att medföra att såväl hamnar som fartyg åläggs vissa skyldigheter. För att betona vikten av att bestämmelserna efterlevs, bör i vart fall en del av dessa skyldigheter vara sanktionerade genom straff eller på annat sätt. Eftersom några förslag till sanktioner inte tidigare har lagts fram, lämnas i denna promemoria förslag till kompletterande bestämmelser i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfL). Således föreslås bl.a. att den som inte fullgör sin skyldighet att lämna i land avfall skall kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Det föreslås vidare att Sjöfartsverket skall utses att utöva tillsyn över hamnar och att verket skall ges möjlighet att meddela vitesförelägganden om t.ex. mottagningsanordningar inte tillhandahålls på föreskrivet sätt. Slutligen föreslås vissa förtydliganden och språkliga ändringar i befintliga straffstadganden, vilka bygger på de förslag som Oljeutsläpps-utredningen har lämnat i betänkandet Att komma åt oljeutsläppen (SOU 1998:158).

Föreslagen lagtext återfinns i promemorians kapitel 2. Därefter presenteras bakgrunden till promemorian i kapitel 3 samt de olika förslagen och skälen till dessa i kapitel 4 – 7.

2. Förslag till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg¹

dels att 9 kap. 2 §, 10 kap. 4 och 5 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 6 kap. 11 § och 10 kap. 10 §, av följande lydelse.

6 kap.

11 §

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Den myndighet som regeringen utser får utöva tillsyn över att bestämmelserna i 3 kap. och föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndiganden i 3 kap. efterlevs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela föreskrifter om tillsynen.

9 kap.

2 §²

Beslut som har meddelats av Sjöfartsverket i frågor som avses i 7 kap. 4 § första stycket, 5 eller 6 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i andra frågor som avses i 7 kap. får överklagas

1. hos Sjöfartsverket, om beslutet har meddelats av en annan myndighet som inte är central förvaltningsmyndighet och inte heller kommunal myndighet, eller

2. hos regeringen, om beslutet har meddelats av Sjöfartsverket eller av en annan myndighet som är central förvaltningsmyndighet.

¹ Lagen omtryckt 1983:463.

Senaste lydelse av lagens rubrik 1996:527.

² Senaste lydelse 1995:52.

10 kap.**4 §³**

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms

1. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 7 §, *om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller miljöbalken,*

2. en befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet *bryter mot en föreskrift* som har meddelats med stöd av 4 kap. 2 §,

3. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 3 §, 5 kap. 1 § eller 7 kap. 3 §,

4. den som uppsåtligen bryter mot 5 kap. 2 § första stycket,

5. *fartygets* redare eller ägare, *om han* uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 6 kap. 9 §.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms

1. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § *1 om skyldighet att lämna avfall som innehåller olja eller andra skadliga ämnen till en mottagningsanordning,*

2. en befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet *använder ett fartyg till sjöfart i strid med ett förbud* som har meddelats med stöd av 4 kap. 2 §,

3. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift *om hanteringen av skadliga ämnen som transporteras till sjöss* som har meddelats med stöd av 4 kap. 3 §, *om dagböcker och andra handlingar som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 § eller om skyldighet att rapportera utsläpp m.m. eller lämna sådana uppgifter som har meddelats med stöd av 7 kap. 3 §,*

4. den som uppsåtligen bryter mot *skyldigheten i 5 kap. 2 § första stycket att hålla dagbok och andra handlingar tillgängliga,*

5. *ett fartygs* redare eller ägare som uppsåtligen eller av oaktsamhet *underlåter att tillse att fartyget undergår sådan tillsyn som anges i 6 kap. 1 §.*

³ Senaste lydelse 1998:822

10 kap.**5 §**

Till böter döms

1. den som uppsåtligen bryter mot förbud *som gäller* enligt 3 kap. 4 § första stycket eller 5 § eller *mot* en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 4 § andra stycket,

2. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet *bryter mot* 3 kap. 6 § eller *mot* en föreskrift som har meddelats med stöd av denna paragraf,

3. den som uppsåtligen lämnar en oriktig uppgift till en tillsynsmyndighet för att erhålla ett certifikat som utfärdas med stöd av denna lag eller för att få giltighetstiden för ett sådant certifikat förlängd,

4. en befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 7 kap. 11 § första stycket.

Till böter döms

1. den som uppsåtligen bryter mot *ett* förbud *att ta ut avgift för mottagning eller annan hantering av avfall* enligt 3 kap. 4 § första stycket eller 5 § eller en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 4 § andra stycket,

2. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet *underlåter att lämna sådana uppgifter som avses i* 3 kap. 6 § eller *bryter mot ett förbud mot lastning, reparation eller annan verksamhet enligt samma paragraf* eller en föreskrift som har meddelats med stöd av denna paragraf,

4. en befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift *om märkning av olja* som har meddelats med stöd av 7 kap. 11 § första stycket,

5. *den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte i förväg anmäler avlämning av avfall enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 2.*

10 kap.

10 §

Sjöfartsverket får meddela de förelägganden som behövs i ett enskilt fall för att

1. en mottagnings- eller behandlingsanordning skall tillhandahållas där sådan skall finnas enligt 3 kap. 1–3 §§ eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av någon av dessa bestämmelser,

2. en mottagnings- eller behandlingsanordning skall uppfylla de krav i fråga om utformning och drift som uppställts i föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 7 §,

3. de skyldigheter som följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 3 skall efterlevas,

4. en avfallshanteringsplan skall upprättas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 4.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

3. Bakgrund

Oljeutsläppsutredningen överlämnade i december 1998 betänkandet Att komma åt oljeutsläppen (SOU 1998:158). Betänkandet innehåller en rad förslag till åtgärder för att förbättra de rättsliga möjligheterna att beivra olagliga utsläpp av olja och andra skadliga ämnen till sjöss. Det innehåller även förslag till hur frågan om svensk domsrätt kan lösas när det gäller olagliga utsläpp från utländska fartyg i Sveriges ekonomiska zon. Betänkandet remitterades under våren 1999 och är alltjämt föremål för beredning inom Regeringskansliet.

Oljeutsläppsutredningen behandlade i viss mån även den s.k. Östersjöstrategin, som är benämningen på en överenskommelse från 1996 mellan länderna runt Östersjön med syfte att skydda miljön i Östersjöområdet från skadlig påverkan från fartyg. Arbetet med att ta fram strategin skedde inom ramen för Helsingforskonventionen. Därefter fastställdes våren 1998 inom Helsingforskommissionen (HELCOM – Helsingforskonventionens verkställande organ) ett antal rekommendationer av vilka det framgår närmare vilka åtgärder strategin omfattar (HELCOM-rekommendationerna 19/7-14 finns på HELCOM:s hemsida www.helcom.fi).

Sjöfartsverket och Naturvårdsverket lade därefter i en promemoria gemensamt fram förslag till hur Östersjöstrategin skulle kunna genomföras i svensk lagstiftning. Promemorian remitterades och låg till grund för den proposition om genomförande av Östersjöstrategin som regeringen överlämnade till riksdagen i maj 2000 (prop. 1999/2000:133). Propositionen innehåller förslag till ändringar i VlfL, vilka föreslås träda i kraft den 1 januari 2001. För en närmare redogörelse för innehållet i Östersjöstrategin hänvisas, förutom till de ovan nämnda HELCOM-rekommendationerna, till propositionen. Regeringen avser att under hösten besluta de närmare förordningsbestämmelser som krävs till följd av Östersjöstrategin. Ändringar kommer även att behöva göras i Sjöfartsverkets föreskrifter.

Inom EU utarbetas för närvarande ett direktiv om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester. Direktivet, som till stor del kommer att överensstämma med Östersjöstrategin, förväntas antas under innevarande höst. I det föreliggande direktivförslaget anges att medlemsstaterna skall fastställa ett påföljdssystem för brott mot de nationella bestämmelser som antas i enlighet med direktivet. Vidare anges att medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dessa påföljder tillämpas och att påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Under beredningen av Oljeutsläppsutredningens förslag och framtagandet av propositionen om genomförandet av Östersjöstrategin har det framkommit behov av komplettering av sanktionssystemet, vilka inte

tidigare föreslagits. I denna promemoria lämnas därför förslag till ändringar i bl.a. 10 kap. VlfL. Beredningen av Oljeutsläppsutredningens förslag pågår alltjämt i särskild ordning.

OBS! Utgångspunkten – och en förutsättning för de nu föreslagna ändringarna – är att riksdagen beslutar om de ändringar som regeringen har föreslagit i prop. 1999/2000:133. De lagrum i 3 kap. VlfL som nämns i denna promemoria avser därför de i propositionen föreslagna lydelseerna. Dessa återfinns i bilaga.

4. Straffansvar

4.1 Brott mot skyldigheten att avlämna avfall

Förslag: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en bestämmelse som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 1 VlfL om skyldighet att från fartyg lämna avfall som innehåller olja eller andra skadliga ämnen till en mottagningsanordning döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Skäl: Obligatorisk avfallslämning utgör en viktig beståndsdel i Östersjöstrategin. Innebörden av den obligatoriska avfallslämningen är att fartyg är skyldiga att lämna i princip allt sådant avfall som innehåller olja eller andra skadliga ämnen till en mottagningsanordning innan de lämnar en hamn. Undantag från skyldigheten får enligt Östersjöstrategin medges för fartyg i reguljära resor som har specialarrangemang för sitt avfall och för fartyg med mindre mängder avfall som det vore oskäligt att kräva ilandlämning av vid varje hamnanlop. En bestämmelse om obligatorisk avfallslämning finns även i det kommande EG-direktiv om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester.

Ombord på ett fartyg har befälhavaren det övergripande ansvaret bl.a. för att förhindra förorening, vilket enligt ett förslag i oljeutsläppsutredningens betänkande skall komma till uttryck i fartygssäkerhetslagen (1988:49). Ansvaret för att fullgöra avfallslämningen kan dock ha överlåtits till annat befäl. (Beträffande problematiken i fråga om ansvarsfördelningen ombord hänvisas till oljeutsläppsutredningens betänkande, SOU 1998:158 sid. 178 ff och 402 ff.)

I 3 kap. 8 § 1 VlfL bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela föreskrifter om obligatorisk avfallslämning. Det är mycket angeläget att de föreskrifter som kommer att meddelas efterlevs eftersom dessa utgör ett led i strävan att förhindra dumpning av avfall till sjöss och dessutom bidrar till en rimlig fördelning mellan hamnarna i fråga om de mängder avfall som skall tas emot. Därför föreslås att den som bryter mot bestämmelser om den obligatoriska avfallslämningen döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Det kan tilläggas att Oljeutsläppsutredningen som ett alternativ till straff har föreslagit att en ny administrativ sanktionsavgift införs och att befälhavare som åsidosätter sina skyldigheter i fråga om att lämna avfall till en mottagningsanordning skall påföras denna avgift. Som tidigare nämnts bereds oljeutsläppsutredningens förslag i särskild ordning.

4.2 Brott mot skyldigheten att anmäla avfallslämning

Förslag: Den som på grund av uppsåt eller oaktsamhet inte i förväg anmäler avlämning av avfall på det sätt som föreskrivits med stöd av 3 kap. 8 § 2 VlfL, döms till böter.

Skäl: För att mottagning och hantering av avfall i hamnar skall löpa smidigt krävs viss framförhållning som möjliggör för hamnen att planera sin verksamhet. Även fartyget är naturligtvis betjänt av att avfallet kan lämnas så snabbt som möjligt. Den som svarar för en mottagningsanordning är enligt 3 kap. 7 § VlfL också skyldig att se till att anordningen är placerad och utformad så att de fartyg som använder denna inte orsakas onödig försening. I 3 kap. 8 § 2 VlfL finns därför ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela föreskrifter om skyldighet att i förväg anmäla avlämning av avfall från fartyg till en mottagningsanordning, s.k. notifiering. Regeringen avser att bemyndiga Sjöfartsverket att meddela föreskrifter i detta avseende.

Det kan nämnas att enligt Östersjöstrategin omfattar notifierings-skyldigheten endast oljetankers med en bruttodräktighet över 150, andra fartyg med en bruttodräktighet över 400 och samtliga kemikalietankers. Dessa fartyg skall lämna uppgifter om bl.a. beräknad ankomsttid samt art och mängd avfall som fartyget avser att lämna i land. I det föreliggande förslaget till EG-direktiv anges att befälhavaren på alla fartyg, utom fiskefartyg och fritidsbåtar som godkänts för att transportera högst tolv passagerare, skall göra en anmälan.

Eftersom en förutsättning för en väl fungerande avfallshantering är att var och en bidrar med att fullgöra sina åligganden, bör det även vara straffsanktionerat att inte i förväg anmäla avlämning av avfall på det sätt som föreskrivits. Den som gör sig skyldig till underlåtenhet i detta avseende bör således, om uppsåt eller oaktsamhet ligger bakom underlåtenheten, kunna dömas till böter. För att anmälningsskyldigheten skall anses fullgjord bör det inte vara tillräckligt att uppgifter har lämnats, utan dessa bör också vara korrekta i den utsträckning som det är rimligt att begära. Vid en oaktsamhetsbedömning bör således mindre avvikelser i fråga om t.ex. mängden avfall normalt inte medföra att oaktsamhet skall anses föreligga.

Det kan tilläggas att det redan i dag enligt 10 kap. 5 § 2 VlfL är möjligt att utdöma böter för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot 3 kap. 6 § eller mot en föreskrift som meddelats med stöd av denna

paragraf, dvs. bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter om lösningsmedel m.m. i barlast- och tankspolvatten.

5. Tillsyn över hamnar

Förslag: Tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i 3 kap. VlfL och bestämmelser som meddelas med stöd av bemyndiganden i samma kapitel utövas av den myndighet som regeringen utser. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela föreskrifter om tillsynen.

Skäl: I 6 kap. VlfL finns bestämmelser om tillsyn över fartyg. Enligt kompletterande bestämmelser i 6 kap. VlfF är Sjöfartsverket den huvudsakliga tillsynsmyndigheten. Det finns även en möjlighet för Kustbevakningen att utöva tillsyn i den utsträckning som de båda myndigheterna gemensamt beslutar. Någon sådan överenskommelse mellan Sjöfartsverket och Kustbevakningen finns emellertid inte för närvarande. I fråga om fartyg som ägs eller brukas av staten och används för annat ändamål än att i allmän trafik befordra gods eller passagerare utövas tillsynen av den myndighet under vars förvaltning fartyget står.

Med tanke på de åligganden som genom Östersjöstrategin påförs hamnar, är det lämpligt att även hamnarna står under tillsyn av en myndighet. Sjöfartsverket besitter inte bara kunskap om fartygen och deras förhållanden i olika avseenden, utan har också en väl etablerad kontakt med hamnarna. Verket kommer sannolikt även att bemyndigas att utfärda de aktuella föreskrifterna riktade mot hamnar. Redan i dag finns för övrigt en bestämmelse i 3 kap. 11§ andra stycket VlfF om att Sjöfartsverket prövar om en mottagningsanordning motsvarar de föreskrifter om utformning och drift som verket har meddelat. Det föreslås därför att Sjöfartsverket bemyndigas att utöva tillsyn över efterlevnaden av 3 kap. VlfL och av föreskrifter som meddelats med stöd av samma kapitel. I lagen bör detta komma till uttryck genom ett bemyndigande för regeringen att utse den myndighet som får utöva denna tillsyn. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser bör även bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om tillsynen.

Att Sjöfartsverket enligt förslaget inte utpekats som tillsynsmyndighet direkt i lagtexten, till skillnad mot vad som föreslås i t.ex. 10 kap. 10 §, beror på att Sjöfartsverket i undantagsfall inte bör vara tillsynsmyndighet. Detta gäller således i fråga om mottagnings- och behandlingsanordningar som uteslutande används av örlogsfartyg där det i vissa avseenden inte är Sjöfartsverket utan Försvarmakten som meddelar beslut (9 kap. 2 § andra stycket VlfF). Det torde uteslutande röra sig om anordningar i sådana hamnar som endast Försvarmakten nyttjar, och dessa bör självfallet inte heller i framtiden stå under Sjöfartsverkets tillsyn. Utpekandet av tillsynsmyndighet bör därför lämpligen ske i förordning.

Det kan möjligen synas som om det med ifrågavarande förslag skulle uppstå ett konkurrerande ansvar för tillsynen över mottagningsanordningarna, eftersom i dag länsstyrelser och kommuner enligt avfallslagstiftningen utövar tillsyn över dessa. Avsikten är dock att tillsynen skall ske utifrån de respektive regelverkens perspektiv, dvs. Sjöfartsverket prövar om anordningarna uppfyller de krav som föroreningslagstiftningen ställer på utformning och drift i förhållande till fartygens behov, medan länsstyrelser och kommuner prövar om avfallslagstiftningens regler efterlevs. Denna problematik har även behandlats i propositionen om genomförandet av Östersjöstrategin (prop. 1999/2000:133 s. 19).

De föreskrifter som utfärdas med stöd av 3 kap. 7 § om mottagningsanordningars utformning och drift kommer, enligt vad som kan förutses, att vara utformade så att de anger vad som krävs för att avfallslämningen skall fungera för fartygen. Tillsynen kan därigenom huvudsakligen ske genom systemkontroller, t.ex genom godkännande av avfallshanteringsplaner. Fysisk kontroll av hamnarna kan förväntas bli nödvändiga endast i de fall där klagomål inkommer från fartyg. Därmed beräknas kostnadsökningarna för Sjöfartsverkets del med anledning av den föreslagna tillsynsverksamheten bli endast marginella.

6. Vitesförelägganden

6.1 Allmänt om sanktioner mot juridiska personer

Vissa av de skyldigheter som Östersjöstrategin medför kommer, såsom tidigare nämnts, att riktas mot hamnar. Det gäller t.ex skyldigheten att tillhandahålla mottagningsanordningar och att se till att dessa är utformade i enlighet med gällande föreskrifter. När det är fråga om sådana skyldigheter, kan det ifrågasättas om straffrättsliga sanktioner är det mest lämpliga alternativet vid bristande efterlevnad, eller om en möjlighet till vitesföreläggande skulle fungera väl så bra. Hamnverksamhet bedrivs så gott som uteslutande av juridiska personer, t.ex aktiebolag. Det straffrättsliga systemet är emellertid uppbyggt från utgångspunkten att det är enskilda fysiska personer som begår brott och kan straffas för detta. När det gäller det straffrättsliga ansvaret i en verksamhet som bedrivs i kollektiva former ligger detta normalt hos den eller de som genom ändamålsenlig ledning, organisation och kontroll av verksamheten har den bästa möjligheten att motverka lagöverträdelser. Det innebär att ansvaret i t.ex. ett aktiebolag främst åvilar styrelsen och den verkställande direktören. Eftersom företagsledningen i ett någorlunda stort företag inte har möjlighet att rent fysiskt utöva kontroll av verksamheten, finns möjlighet att delegera vissa arbetsuppgifter. Det uppställs emellertid stränga krav på delegeringen för att straffansvaret skall "följa med" och således överföras från företagsledarna till den som arbetsuppgiften delegerats till. Delegeringen måste då utföras på visst korrekt sätt (se betänkandet Straffansvar för juridiska personer, SOU 1997:127 s. 117 f.). Det kan därmed vara svårt att i det enskilda fallet i förväg med säkerhet veta var det straffrättsliga ansvaret skall anses ligga. Med tanke på denna osäkerhet och då det

främsta syftet med en sanktion är att frammana ett efterlevande av gällande regler, måste det i vissa fall anses lämpligare att använda sig av ett föreläggande förenat med vite än av straff.

6.2 Sjöfartsverket får utfärda förelägganden

Förslag: Sjöfartsverket får meddela förelägganden i en rad angivna avseenden (se avsnitt 6.3-6.5). Föreläggandena får förenas med vite och får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätt krävs prövningstillstånd.

Skäl: I kapitel 5 har föreslagits att Sjöfartsverket utses att utöva tillsyn över hamnar. Mot bakgrund av vad som angetts i föregående avsnitt måste det anses lämpligt att Sjöfartsverket även ges möjlighet att utfärda förelägganden i de fall där brister upptäcks, bl.a. i fråga om tillhandahållandet av mottagnings- och behandlingsanordningar i hamnar. För att vara effektivt ur påtryckningssynpunkt bör dessa förelägganden kunna förenas med vite. Det innebär naturligtvis inte att ett föreläggande regelmässigt skall förenas med vite, utan om så skall ske eller inte avgörs av Sjöfartsverket efter vad som bedöms lämpligt i varje enskilt fall. Verket kan t.ex. först meddela ett föreläggande utan vite och därefter, om föreläggandet inte efterföljs, ett vitesföreläggande. Ett beslut om föreläggande bör vidare kunna överklagas till länsrätt och därefter till kammarrätt. Vid överklagande till kammarrätt bör dock prövningstillstånd krävas. I fråga om vite gäller lagen (1985:206) om viten, av vilken det bl.a. framgår att frågor om utdömande av vite prövas av länsrätt. Avsikten är att vad som angetts i detta avsnitt skall tillämpas i de fall som behandlas nedan i avsnitt 6.3-6.5.

6.3 Bristande mottagningsanordningar

Förslag: Sjöfartsverket får meddela de förelägganden som i ett enskilt fall behövs

- för att en mottagnings- eller behandlingsanordning skall tillhandahållas där sådan skall finnas enligt 3 kap. 1-3 §§ VlfL eller enligt föreskrift som meddelats med stöd av någon av dessa paragrafer, eller
- för att en mottagnings- eller behandlingsanordning skall uppfylla de krav i fråga om utformning och drift som uppställts i föreskrifter som meddelats med stöd av 3 kap. 7 §.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Brister i fråga om mottagnings- och behandlingsanordningars utformning och drift skall inte längre föranleda straffansvar.

Skäl: I 3 kap. 1 och 2 §§ VlfL finns – i sak och genom bemyndiganden – bestämmelser om var mottagningsanläggningar för förorenat barlast- och tankspolvatten skall finnas och vem som skall svara för dessa.

Bestämmelser, med stöd i dessa bemyndiganden, finns även i 3 kap. 2 och 3 §§ förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg, VlfF.

I 3 kap. 3 § VlfL bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela föreskrifter om var anordningar för mottagning av annat avfall som innehåller skadliga ämnen än förorenat barlast- och tankspolvatten skall finnas samt vem som skall svara för dessa anordningar. Beträffande de mottagningsanordningar som avses i 3 kap. 3 § VlfL avser regeringen att meddela bestämmelser under hösten 2000.

I 3 kap. 7 § VlfL finns vidare ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela närmare föreskrifter om anordningarnas utformning och drift. Sedan tidigare stadgas i 10 kap. 4 § 1 VlfL att den som bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av 3 kap. 7 §, dvs. föreskrifter om mottagningsanordningars utformning och drift, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Att svara för en anordning innebär, förutom att se till att anordningen motsvarar föreskrivna krav i fråga om utformning och drift, även att ansvara för att anordningen över huvudtaget inrättas. För att bestämmelserna om obligatorisk avfallslämning skall bli möjliga att efterleva är det förstås nödvändigt att mottagningsanordningar finns tillgängliga i hamnarna. Med anledning av vad som sagts ovan om att en möjlighet till vitesföreläggande är att föredra framför straffansvar i fråga om skyldigheter för bl.a. hamnar, föreslås att en möjlighet införs för Sjöfartsverket att utfärda ett föreläggande för den ansvarige att vid vite efterleva gällande regler om mottagnings- och behandlingsanordningar. Samtidigt bör då den aktuella straffbestämmelsen i 10 kap. 4 § VlfL upphävas.

6.4 Åtgärder som skall vidtas i samband med mottagning och hantering av avfall

Förslag: Sjöfartsverket får meddela de förelägganden som i ett enskilt fall behövs för att de skyldigheter som följer av föreskrifter som meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 3 skall efterlevas. Beslut om föreläggande får förenas med vite.

Skäl: I 3 kap. 8 § 3 VlfL har intagits ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela föreskrifter om skyldighet att vidta åtgärder i samband med mottagandet och hanteringen av avfall som innehåller skadliga ämnen från fartyg. De åtgärder som avses omfattas av Östersjöstrategin och är huvudsakligen av administrativ karaktär. Det gäller t.ex. hamnens skyldighet att tillhandahålla kvitto på mottaget avfall och ett bristdokument om ett fartyg på grund av någon brist som är att hänföra till hamnen inte har haft möjlighet att fullgöra sin skyldighet att lämna avfall samt hamnens skyldighet att upprätta statistik över mottagning och hantering av avfall. För Östersjöstrategins genomförande och för att syftet med strategin skall uppnås är det angeläget att denna följs även i de avseende som nu är aktuella. Av de skäl som angetts i avsnitt 6.1 bedöms en möjlighet till vitesföreläggande vara lämpligare än ett straffansvar när det gäller bristande rutiner vid tillämpningen av ifrågavarande bestämmelser. Det föreslås därför att Sjöfartsverket skall få meddela de förelägganden som krävs för att bestämmelser som meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 3 skall efterlevas.

6.5 Underlåtenhet att upprätta avfallshanteringsplan

Förslag: Sjöfartsverket får meddela de förelägganden som i ett enskilt fall behövs för att en avfallshanteringsplan skall upprättas enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 4. Beslut om föreläggande får förenas med vite.

Skäl: Enligt Östersjöstrategin skall en s.k. avfallshanteringsplan upprättas för hamnen. Avsikten är att planen, som enligt strategin skall innehålla beskrivningar av och information om mottagningsanordningarna och hamnens fysiska hantering av fartygsgenererat avfall, skall utgöra information till fartygen. Dessutom utgör planen ett viktigt instrument för hamnen och kommunen när det gäller planeringen av den framtida avfallshanteringen. I 3 kap. 8 § 4 VlfL bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela föreskrifter om skyldigheten att upprätta avfallshanteringsplaner. Regeringen avser under hösten att i förordning meddela bestämmelser på området, bl.a. genom att bemyndiga Sjöfartsverket att meddela närmare föreskrifter. Med stor sannolikhet kommer det i förordningen att föreskrivas att avfallshanteringsplanen skall upprättas efter samråd med kommunen. Liksom i avsnitten 6.3 och 6.4 är det fråga om en skyldighet som huvud-

sakligen kommer att riktas mot juridiska personer. Även underlåtenhet att upprätta en avfallshanteringsplan bör därför kunna medföra ett vitesföreläggande, vilket bör få meddelas av Sjöfartsverket. Även om en handling benämnd avfallshanteringsplan har upprättats, men denna är så knapphändig eller på annat sätt avviker från de föreskrifter som meddelats i fråga om planens innehåll att den inte fullgör sitt syfte bör vitesföreläggande kunna utfärdas.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2000/01:139

Bilaga 4

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande över promemorian *Sanktioner och tillsyn med anledning av Östersjöstrategin*: Justitieombudsmannen (JO), Hovrätten för nedre Norrland, Kammarrätten i Göteborg, Kalmar tingsrätt, Länsrätten i Skåne län, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Försvarmakten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Länsstyrelsen i Blekinge län, Naturvårdsverket, Sundsvalls kommun, Umeå kommun, Göteborgs Hamn AB, SEKO, Sjöassuradörernas förening, Sjöbefälsförbundet, Sjösportens Samarbetsdelegation, Svenska Renhållningsverksföreningen, Sveriges Hamnar, Sveriges Redareförening och Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet.

Riksåklagaren har till sitt yttrande bifogat yttranden från Åklagarmyndigheterna i Stockholm och Göteborg.

Svenska Kommunförbundet och Sjöfartsforum har meddelat att de avstår från att lämna synpunkter.

Därutöver har följande instanser beretts tillfälle att yttra sig, men inte hörts av: Karlskrona kommun, Västerviks kommun, Stockholms Hamn AB, Sveriges Fartygsbefälsförening, Sveriges redareförening för mindre passagerarfartyg och Sweboat Båtbranschens riksförbund.

Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg¹

dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 2 §, 3 kap. 1, 4, 5 och 7 §§, 5 kap. 2 §, 6 kap. 2, 2 a, 3 och 7 §§, 7 kap. 5, 7, 8 och 10 §§, 8 kap. 2, 3 och 9 §§, 9 kap. 1–3 §§, 10 kap. 1–5, 7 och 8 §§ och 11 kap. 1–4 §§ samt rubrikerna till 9, 10 och 11 kap. skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tjugofyra nya paragrafer, 1 kap. 4–6 §§, 6 kap. 5 a och 11 §§, 7 kap. 5 a, 6 a och 12–14 §§, 10 kap. 10 och 11 §§ och 11 kap. 5–16 §§ samt närmast före 6 kap. 2, 7 och 11 §§, 7 kap. 12 § och 11 kap. 1, 4, 5, 6, 7, 9, 13, 14 och 16 §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 6 kap. 1 och 5 §§ och 7 kap. 1, 3, 4 och 11 §§ skall lyda ”Besiktning”, ”Tillsynsmyndighet”, ”Förbud mot trafik m.m.”, ”Rapportering”, ”Förbud och förelägganden mot hamnar” respektive ”Märkning av olja och tagande av oljeprov”.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***1 kap.****1§²**

I denna lag finns bestämmelser om förbud mot förorening från fartyg, mottagning av skadliga ämnen från fartyg, fartygs konstruktion samt tillsyn och andra åtgärder för att förebygga eller begränsa förorening från fartyg.

I denna lag finns bestämmelser om förbud mot förorening från fartyg, mottagning av skadliga ämnen från fartyg, fartygs konstruktion, tillsyn och andra åtgärder för att förebygga eller begränsa förorening från fartyg *samt om förundersökning vid brott mot bestämmelser i denna lag eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.*

¹ Lagen omtryckt 1983:463.

Senaste lydelse av lagens rubrik 1996:527.

² Senaste lydelse 1996:527.

Bestämmelser om rederiers och fartygs säkerhetsorganisation, vilka även avser att skydda miljön, finns i fartygssäkerhetslagen (1988:49).

Prop. 2000/01:139
Bilaga 5

4 §

Lagen skall inte tillämpas på andra utländska statsfartyg än sådana som används i affärsdrift.

På svenska statsfartyg som inte används i affärsdrift är lagen tillämplig endast i den mån regeringen föreskriver det.

5 §

Föreskrifter som meddelas med stöd av denna lag får inte strida mot sådana bestämmelser i internationella överenskommelser som är bindande för Sverige. Det samma gäller undantag som i enskilda fall meddelas från bestämmelser i denna lag eller från föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Vid tillämpningen av lagen skall sådana begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser beaktas.

6 §

Vad som sägs i denna lag om redare skall även gälla den som i redarens ställe utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift.

2 kap.

2 §³

Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden får olja inte släppas ut från fartyg.

I fråga om andra vattenområden får regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddela föreskrifter om förbud mot utsläpp av olja.

³ Senaste lydelse 2000:847.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från första stycket. När undantag meddelas får särskilda villkor föreskrivas.

3 kap.

1 §⁴

Anordningar för mottagning och behandling av oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten skall finnas på de platser där olja lastas eller oljetankfartyg repareras. Den som lastar ut olja eller driver reparationsverksamhet svarar för att det finns behövliga mottagnings- och behandlingsanordningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva att mottagnings- och behandlingsanordningar för oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten skall finnas även på andra platser. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får även föreskriva vem som skall svara för anordningarna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från första stycket. När undantag meddelas får särskilda villkor föreskrivas.

4 §

Någon avgift får inte tas ut vid anordning, som avses i 1 § första stycket, för mottagning eller behandling av oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten från fartyg som lastas hos den som svarar för anordningen.

I fråga om avgift för mottagning och behandling som avses i 1 § andra stycket och mottagning som avses i 2 § meddelar regeringen föreskrifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från första stycket. När undantag meddelas får särskilda villkor föreskrivas.

5 §

Någon avgift för mottagning eller annan hantering av avfall som anges i 3 § får inte tas ut av fartygens redare eller ägare. Vad nu har sagts utgör inte hinder mot att kostnaderna för verksamheten täcks genom hamnavgifter eller motsvarande generella avgifter.

⁴ Senaste lydelse 2000:847.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från första stycket. När undantag meddelas får särskilda villkor föreskrivas.

7 §⁵

Den som svarar för *de* mottagningsanordningar som avses i 1–3 §§ skall se till att dessa är placerade och utformade så att de fartyg som använder anordningarna inte orsakas onödig försening. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela närmare föreskrifter om *anordningarnas* utformning och drift.

Den som svarar för *sådana* mottagningsanordningar som avses i 1–3 §§ skall se till att dessa är placerade och utformade så att de fartyg som använder anordningarna inte orsakas onödig försening. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela närmare föreskrifter om utformning och drift *av sådana anordningar som avses i 1–3 §§.*

5 kap.

2 §

Handlingar som avses i 1 § skall i fråga om svenska fartyg på begäran hållas tillgängliga för *polismyndighet, tullmyndighet, tillsynsmyndighet* som avses i 6 kap. 5 § eller annan myndighet som regeringen utser. Detsamma gäller i fråga om motsvarande handlingar på utländska fartyg, som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium, i den mån regeringen föreskriver detta.

Inom främmande *lands* sjöterritorium är befälhavare på svenska fartyg skyldiga att låta behöriga utländska myndigheter ta del av sådana handlingar som avses i 1 §.

Handlingar som avses i 1 § skall i fråga om svenska fartyg på begäran hållas tillgängliga för *polismyndigheten, Kustbevakningen, den tillsynsmyndighet* som avses i 6 kap. 5 § eller annan myndighet som regeringen utser. Detsamma gäller i fråga om motsvarande handlingar på utländska fartyg, som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium, i den mån regeringen föreskriver detta.

Inom *en* främmande *stats* sjöterritorium är befälhavare på svenska fartyg skyldiga att låta behöriga utländska myndigheter ta del av sådana handlingar som avses i 1 §.

⁵ Senaste lydelse 2000:847.

*Inspektion*2 §⁶

Fartyg skall *undergå inspektion* när en tillsynsmyndighet som avses i 5 § anser att det behövs.

Inspektion av ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav får vidtas endast om det föreligger klara skäl att anta att ett förbjudet utsläpp skett från fartyget i territorialhavet.

Om utsläpp har skett från ett fartyg i Sveriges ekonomiska zon, gäller i fråga om rätt att *företa inspektion* vad som föreskrivs i 2 a §.

Vid inspektion skall kontrolleras att fartyget och dess utrustning är i det skick och att driftförhållandena är sådana som behövs för att förebygga förorening. Inspektionen får även avse kontroll av efterlevnaden av sådana bestämmelser som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 1.

Fartyg skall *inspekteras* när den tillsynsmyndighet som avses i 5 § anser att det behövs.

Ett utländskt fartyg som är under genomfart av Sveriges territorialhav får inspekteras endast om det finns grundad anledning att anta att ett förbjudet utsläpp har skett från fartyget inom Sveriges sjöterritorium.

Vid sådant antagande får fartyget inspekteras också då det befinner sig i Sveriges ekonomiska zon, om det har blivit föremål för omedelbart förföljande.

Om utsläpp har skett från ett *utländskt* fartyg i Sveriges ekonomiska zon, gäller i fråga om rätt att *inspektera* vad som föreskrivs i 2 a §.

2 a §⁷

Inspektion av ett utländskt fartyg, som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, får med anledning av ett förbjudet utsläpp i den ekonomiska zonen vidtas endast om det är uppenbart att det har skett ett utsläpp från fartyget och att detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed samman-

Ett utländskt fartyg, som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, får med anledning av ett utsläpp i den ekonomiska zonen inspekteras endast

1. om det är klarlagt att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget, och

2. detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på

⁶ Senaste lydelse 2000:847.

⁷ Senaste lydelse 1992:1143.

hängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon.

Utan hinder av bestämmelserna i första stycket får inspektion av ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon ske, om det finns grundad anledning till misstanke om ett förbjudet utsläpp från fartyget i den ekonomiska zonen och

1. utsläppet har medfört eller kan medföra *sådana* betydande skador som avses i första stycket och

2. fartygets befälhavare har vägrat att lämna *begärda* uppgifter eller har lämnat uppgifter som uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden och

3. inspektionen är påkallad av omständigheterna i övrigt.

den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon.

Trots bestämmelserna i första stycket får ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon inspekteras, om det finns grundad anledning att anta att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget i den ekonomiska zonen och

1. utsläppet har medfört eller kan medföra betydande *förorening* av den marina miljön, och

2. fartygets befälhavare har vägrat att lämna uppgifter *om fartygets identitet och registreringshamn, senaste och nästa anlöpningshamn eller annan relevant information som har begärts*, eller har lämnat uppgifter som uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden, och

3 §

Vid en inspektion skall det kontrolleras att fartyget och dess utrustning är i det skick och att driftförhållandena är sådana som behövs för att förebygga förorening. Inspektionen får även gälla kontroll av efterlevnaden av sådana bestämmelser som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 1.

I fråga om utländska fartyg som har certifikat som avses i 4 kap. 1 § eller motsvarande handlingar som har utfärdats av behöriga utländska myndigheter skall inspektionen begränsas till granskning av dessa handlingar och av handlingar som avses i 5 kap. 1 §, såvida det inte finns grundad anledning att anta att fartyget eller dess utrustning eller

I fråga om utländska fartyg som har certifikat som avses i 4 kap. 1 § eller motsvarande handlingar som har utfärdats av behöriga utländska myndigheter skall inspektionen begränsas till granskning av dessa handlingar och av handlingar som avses i 5 kap. 1 §, såvida

1. det inte finns grundad anledning att anta att fartyget eller dess

driftförhållanden i väsentliga avseenden avviker från uppgifterna i certifikaten eller handlingarna.

utrustning eller driftförhållanden i väsentliga avseenden avviker från uppgifterna i certifikaten eller handlingarna, *eller*

2. innehållet i certifikaten eller handlingarna inte är tillräckligt för att bekräfta en misstänkt överträdelse av bestämmelser i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag eller i internationella överenskommelser som är bindande för Sverige.

5 a §

Tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i 3 kap. om mottagning av avfall från fartyg utövas av den myndighet som regeringen utser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddelar föreskrifter om tillsynen.

Tillsynsförrättningar

7 §

Den som verkställer en tillsynsförrättning eller biträder vid en sådan förrättning skall *lämnas* tillträde till fartyget för att göra nödvändiga undersökningar och ta del av de handlingar *rörande* fartyget som finns ombord.

Polismyndighet skall lämna den handräckning som behövs för tillsyn enligt denna lag.

Den som verkställer en tillsynsförrättning *som gäller ett fartyg* eller biträder vid en sådan förrättning skall *få* tillträde till fartyget för att göra nödvändiga undersökningar och ta del av de handlingar *i fråga om* fartyget som finns ombord.

Polismyndigheten skall lämna den handräckning som behövs för tillsyn enligt denna lag.

Anmälan om brott m.m.

11 §

Om den tillsynsmyndighet som avses i 5 eller 5 a § har anledning att anta att det har begåtts ett brott som avses i denna lag skall myndigheten skyndsamt anmäla detta till polismyndighet eller

åklagare. Gäller misstanken ett

olagligt utsläpp skall också Kustbevakningen underrättas.

Prop. 2000/01:139
Bilaga 5

Om det har inletts en förundersökning om brott som avses i denna lag skall tillsynsmyndigheten på begäran bistå polismyndighet, Kustbevakningen och åklagare vid undersökningen.

7 kap.

5 §⁸

Släpps olja eller något annat skadligt ämne ut från ett fartyg *i strid mot gällande bestämmelser* eller kan det skäligen befaras att så kommer att ske och finns det grundad anledning att anta att svenskt territorium, svenskt luft- rum eller svenska intressen i övrigt kan skadas *härigenom* i avsevärd mån, får Sjöfartsverket och annan myndighet som regeringen utser meddela de förbud och förelägganden, som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening, *såsom*

1. förbud mot fartygets avgång eller vidare resa,
2. förbud att påbörja eller fortsätta lastning, lossning, läktring eller bunkring,
3. förbud att använda viss utrustning,
4. föreläggande att fartyget skall följa en viss färdväg,
5. föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats,
6. föreläggande i fråga om fartygets framförande eller drift,
7. föreläggande att läktra olja eller annat skadligt ämne.

5 a §

Ett utländskt fartyg som befinner sig utanför svenskt inre vatten får förbjudas att fortsätta sin resa enligt 4 eller 5 § endast om

1. utsläpp eller risk för utsläpp föreligger som en följd av en sjöolycka eller åtgärder i samband med en sådan olycka, eller

2. fartyget har inspekterats med

⁸ Senaste lydelse 1996:527.

stöd av 6 kap. 2 § andra eller tredje stycket eller 2 a § och fartygets fortsatta resa medför eller kan medföra betydande risk för skada på den marina miljön.

6 a §

Har beträffande ett visst fartyg inte fullgjorts vad som föreskrivs med stöd av 3 kap. 8 § 1 om skyldighet att lämna avfall som innehåller olja eller andra skadliga ämnen till en mottagningsanordning, får Sjöfartsverket och annan myndighet som regeringen utser förbjuda fartyget att avgå från en svensk hamn.

7 §

Beslut enligt 4 eller 5 § om förbud skall innehålla *uppgift* om de åtgärder som skall vidtas för rättelse. Beslut om föreläggande enligt *samma paragrafer* skall innehålla *uppgift* om den tid inom vilken åtgärderna skall vara vidtagna.

Beslut enligt 4, 5 eller 6 a § om förbud skall innehålla *uppgifter* om de åtgärder som skall vidtas för rättelse. Beslut om föreläggande enligt 4 eller 5 § skall innehålla *uppgifter* om den tid inom vilken åtgärderna skall vara vidtagna.

8 §

I beslut enligt 4 eller 5 § får vite sättas ut. Föreläggande eller förbud *vari* vite *har satts ut* får allt efter omständigheterna riktas mot fartygets befälhavare, redare eller ägare.

I beslut enligt 4, 5 eller 6 a § får vite sättas ut. *Ett* föreläggande eller förbud *som har förenats med* vite får allt efter omständigheterna riktas mot fartygets befälhavare, redare eller ägare.

10 §⁹

Den myndighet som med stöd av 4, 5 eller 6 § har förbjudit ett fartygs avgång eller vidare resa skall, om fartyget befinner sig inom Sveriges sjöterritorium eller, i fråga om beslut enligt 4 eller 5 §, Sveriges ekonomiska zon, genast anmäla beslutet för polis-, tull- och lotsmyndigheterna samt Kustbevakningen. Polismyndigheten skall, om det behövs, vidta

Den myndighet som med stöd av 4, 5, 6 eller 6 a § har förbjudit ett fartygs avgång eller vidare resa skall, om fartyget befinner sig inom Sveriges sjöterritorium eller, i fråga om beslut enligt 4 eller 5 §, Sveriges ekonomiska zon, genast anmäla beslutet för polis-, tull- och lotsmyndigheterna samt Kustbevakningen. Polismyndigheten skall, om det behövs, vidta

⁹ Senaste lydelse 1992:1143.

åtgärder för att förhindra överträdelse av förbudet. Tull- och lotsmyndigheterna skall, så länge förbudet gäller, inställa de förrättningar för fartygets resa som ankommer på dem.

Gäller förbudet ett svenskt fartyg som befinner sig inom främmande *lands* sjöterritorium, är befälhavaren skyldig att på begäran av svensk utlandsmyndighet lämna fartygets nationalitetshandlingar till denna myndighet.

åtgärder för att förhindra överträdelse av förbudet. Tull- och lotsmyndigheterna skall, så länge förbudet gäller, inställa de förrättningar för fartygets resa som ankommer på dem.

Gäller förbudet ett svenskt fartyg som befinner sig inom *en* främmande *stats* sjöterritorium, är befälhavaren skyldig att på begäran av *en* svensk utlandsmyndighet lämna fartygets nationalitetshandlingar till denna myndighet.

Förelägganden mot hamnar

12 §

Den myndighet som avses i 6 kap. 5 a § får meddela de förelägganden som behövs i ett enskilt fall för att

1. en mottagnings- eller behandlingsanordning skall finnas enligt 3 kap. 1–3 §§ eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av någon av dessa bestämmelser,

2. en mottagnings- eller behandlingsanordning skall utformas och drivas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 7 §,

3. de skyldigheter som har föreskrivits med stöd av 3 kap. 8 § 3 skall fullgöras,

4. en avfallshanteringsplan skall upprättas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 4.

Ett beslut om föreläggande skall föregås av samråd med den kommun som har tillsynsansvar över hamnen.

13 §

Ett föreläggande enligt 12 § skall innehålla uppgifter om de åtgärder som skall vidtas för rättelse och om den tid inom vilken åtgärderna skall vara vidtagna.

14 §

Ett föreläggande enligt 12 § får förenas med vite.

8 kap.

2 §

Vattenföroreningsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets redare. Om det avgörande inflytandet över fartygets drift utövades av någon annan i redarens ställe, skall avgiften dock påföras den andre. Finns inte någon som skall påföras avgiften enligt vad som nu sagts eller kan det inte utan att ärendet blir väsentligt fördröjt fastställas vem denne är, skall avgiften påföras den som vid överträdelsen var fartygets ägare.

Vattenföroreningsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets ägare eller redare. Om ägaren visar att han eller hon har saknat inflytande över fartygets drift får avgift dock inte påföras honom eller henne.

För vattenföroreningsavgift som delägarna i ett partrederi skall betala enligt första stycket, svarar de solidariskt.

3 §¹⁰

Vattenföroreningsavgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläppets omfattning samt fartygets storlek (bruttodräktighet) enligt följande tabell.

Med bruttodräktighet avses det bruttodräktighetstal som anges i det för fartyget gällande mätbrevet. Med basbelopp avses det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när utsläppet inträffade.

¹⁰ Senaste lydelse 1994:1796.

Utsläppt oljemängd i liter	Avgift i basbelopp för fartyg med bruttodräktighet			
	upp till och med 3 000	3 001- 15 000	15 001- 50 000	50 001 och större
<i>mindre än 1 000</i>	1	1,5	2	2,5
<i>1 000 – 26 000</i>	1 <i>samt 0,2</i>	1,5 <i>samt 0,3</i>	2 <i>samt 0,4</i>	2,5 <i>samt 0,5</i>
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 1 000 liter</i>			
<i>26 001 – 101 000</i>	6 <i>samt 0,16</i>	9 <i>samt 0,24</i>	12 <i>samt 0,32</i>	15 <i>samt 0,48</i>
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 26 000 liter</i>			
<i>101 001 – 501 000</i>	18 <i>samt 0,04</i>	27 <i>samt 0,06</i>	36 <i>samt 0,08</i>	51 <i>samt 0,12</i>
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 101 000 liter</i>			
<i>501 001 och mer</i>	34 <i>samt 0,02</i>	51 <i>samt 0,03</i>	68 <i>samt 0,04</i>	99 <i>samt 0,06</i>
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 501 000 liter</i>			

Föreslagen lydelse

Utsläppt oljemängd i liter	Avgift i basbelopp för fartyg med bruttodräktighet			
	upp till och med 3 000	3 001- 15 000	15 001- 50 000	50 001 och större
<i>mindre än 50</i>	1	1,5	2	2,5
<i>50-1 000</i>	2	3	4	5
<i>1 001 – 26 000</i>	2 <i>samt 0,16</i>	3 <i>samt 0,24</i>	4 <i>samt 0,32</i>	5 <i>samt 0,4</i>
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 1 000 liter</i>			
<i>26 001 – 101 000</i>	6 <i>samt 0,16</i>	9 <i>samt 0,24</i>	12 <i>samt 0,32</i>	15 <i>samt 0,48</i>
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 26 000 liter</i>			
<i>101 001 – 501 000</i>	18 <i>samt 0,04</i>	27 <i>samt 0,06</i>	36 <i>samt 0,08</i>	51 <i>samt 0,12</i>
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 101 000 liter</i>			
<i>501 001 och mer</i>	34 <i>samt 0,02</i>	51 <i>samt 0,03</i>	68 <i>samt 0,04</i>	99 <i>samt 0,06</i>
	<i>per påbörjat antal 1 000 liter utöver 501 000 liter</i>			

9 §

I fråga om förbud eller föreläggande enligt 6 eller 7 § gäller 7 kap. 7–10 §§ i tillämpliga delar. Därvid skall vad som sägs i 7 kap. 8 och 9 §§ om fartygets befälhavare, redare eller ägare gälla även den som i redarens ställe utövade det avgörande inflytandet över fartygets drift.

I fråga om förbud eller föreläggande enligt 6 eller 7 § gäller 7 kap. 7–10 §§ i tillämpliga delar.

9 kap. Besvär m.m.

9 kap. Överklagande m.m.

1 §¹¹

Om ett beslut enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5 eller 6 § har meddelats av annan myndighet än sjöfartsverket, skall det genast underställas verket. Om ett beslut enligt 8 kap. 6 § har meddelats av annan myndighet än kustbevakningen, skall det genast underställas detta verk.

Om ett beslut enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5, 6 eller 6 a § har meddelats av en annan myndighet än Sjöfartsverket, skall det genast underställas verket. Om ett beslut enligt 8 kap. 6 § har meddelats av en annan myndighet än Kustbevakningen, skall det genast underställas detta verk.

2 §¹²

Beslut som har meddelats av Sjöfartsverket i frågor som avses i 7 kap. 4 § första stycket, 5 eller 6 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut som har meddelats av Sjöfartsverket i frågor som avses i 7 kap. 4 § första stycket, 5, 6, 6 a eller 12 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i andra frågor som avses i 1–7 kap. får överklagas

Beslut i andra frågor som avses i 1–7 kap. får överklagas till

1. hos Sjöfartsverket, om beslutet har meddelats av en annan myndighet som inte är central förvaltningsmyndighet och inte heller kommunal myndighet, eller

1. Sjöfartsverket, om beslutet har meddelats av en annan myndighet som inte är central förvaltningsmyndighet och inte heller kommunal myndighet, eller

2. hos regeringen, om beslutet har meddelats av Sjöfartsverket eller av en annan myndighet som är central förvaltningsmyndighet.

2. regeringen, om beslutet har meddelats av Sjöfartsverket eller av en annan myndighet som är central förvaltningsmyndighet.

¹¹ Senaste lydelse 1988:437.

¹² Senaste lydelse 1995:52.

3 §¹³

Kustbevakningens beslut om vattenföroreningsavgift och om förbud eller föreläggande enligt 8 kap. 6 eller 7 § får överklagas *genom besvär* hos den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där den enhet vid kustbevakningen som meddelat det överklagade beslutet har sitt säte.

10 kap. Ansvar m.m.

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket eller mot 2 kap. 4 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 kap. 2 § andra stycket eller 2 kap. 3 §, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

Till böter eller fängelse i högst två år döms befälhavaren, om han har brustit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte skall ske i strid *mot* denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Om befälhavaren har *överlåtit* ansvaret för tillsynen över hanteringen ombord av skadliga ämnen till *visst* befäl eller om visst befäl har sådant ansvar till följd av tjänstens beskaffenhet, gäller vad nu har sagts *i stället* det befälet.

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot

1. en föreskrift som har meddelats med stöd av 7 kap. 1 eller 2 §,

Kustbevakningens beslut om vattenföroreningsavgift och om förbud eller föreläggande enligt 8 kap. 6 eller 7 § får överklagas *till* den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där den enhet vid Kustbevakningen som meddelat det överklagade beslutet har sitt säte.

10 kap. Straffbestämmelser m.m.

1 §

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket eller mot 2 kap. 4 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 kap. 2 § andra stycket eller 2 kap. 3 §, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken *eller miljöbalken*.

2 §

Till böter eller fängelse i högst två år döms befälhavaren, om han *eller hon* har brustit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte skall ske i strid *med* denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Om befälhavaren har *delegerat* ansvaret för tillsynen över hanteringen ombord av skadliga ämnen till *ett annat* befäl eller om *ett* visst befäl har sådant ansvar till följd av tjänstens beskaffenhet, gäller vad *som* nu har sagts *i motsvarande mån* det befälet.

3 §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot

1. en föreskrift *om begränsning av eller förbud mot trafik eller om*

¹³ Senaste lydelse 1988:437.

2. ett förbud eller föreläggande som har meddelats med stöd av 7 kap. 4 eller 5 §, eller

3. ett förbud som har meddelats med stöd av 7 kap. 6 §.

läktring av skadliga ämnen som har meddelats med stöd av 7 kap. 1 eller 2 §,

2. ett förbud eller föreläggande *i fråga om ett fartyg* som har meddelats med stöd av 7 kap. 4 eller 5 §, eller

3. ett förbud *i fråga om ett fartyg* som har meddelats med stöd av 7 kap. 6 §.

4 §¹⁴

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms

1. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet *bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 7 §, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller miljöbalken,*

2. en befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet *bryter mot en föreskrift* som har meddelats med stöd av 4 kap. 2 §,

3. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet *bryter mot en föreskrift* som har meddelats med stöd av 4 kap. 3 §, 5 kap. 1 § eller 7 kap. 3 §,

4. den som uppsåtligen *bryter mot 5 kap. 2 § första stycket,*

5. *fartygets* redare eller ägare, om han uppsåtligen eller av oaktsamhet *bryter mot 6 kap. 9 §.*

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms

1. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet *underlåter att lämna avfall som innehåller olja eller andra skadliga ämnen till en mottagningsanordning enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 1,*

2. en befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet *använder ett fartyg i strid med ett förbud* som har meddelats med stöd av 4 kap. 2 §,

3. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet *bryter mot en föreskrift*

a) *om hantering av skadliga ämnen* som har meddelats med stöd av 4 kap. 3 §,

b) *om dagböcker och andra handlingar som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 §, eller*

c) *om skyldighet att rapportera utsläpp och andra händelser eller att lämna uppgifter som har meddelats med stöd av 7 kap. 3 §,*

4. den som uppsåtligen *bryter mot skyldigheten i 5 kap. 2 § första stycket att hålla dagbok och andra handlingar tillgängliga,*

5. *ett fartygs* redare eller ägare som uppsåtligen eller av oaktsamhet *underlåter att se till att fartyget undergår sådan tillsyn som anges i 6 kap. 1 §.*

¹⁴ Senaste lydelse 1998:822.

5 §

Till böter döms

1. den som uppsåtligen bryter mot förbud *som gäller* enligt 3 kap. 4 § första stycket eller 5 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 4 § andra stycket,

2. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet *bryter mot* 3 kap. 6 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av denna paragraf,

3. den som uppsåtligen lämnar en oriktig uppgift till en tillsynsmyndighet för att *erhålla* ett certifikat som utfärdas med stöd av denna lag eller för att få giltighetstiden för ett sådant certifikat förlängd,

4. en befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 7 kap. 11 § första stycket.

Till böter döms

1. den som uppsåtligen bryter mot *ett* förbud *att ta ut avgift för mottagning, behandling eller annan hantering av avfall* enligt 3 kap. 4 § första stycket eller 5 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 4 § andra stycket,

2. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet *underlåter att lämna sådana uppgifter som avses i* 3 kap. 6 § eller *bryter mot ett förbud mot lastning, reparation eller annan verksamhet enligt* 3 kap. 6 § eller *bryter mot* en föreskrift som har meddelats med stöd av *samma* paragraf,

3. den som uppsåtligen lämnar en oriktig uppgift till en tillsynsmyndighet för att *få* ett certifikat som utfärdas med stöd av denna lag eller för att få giltighetstiden för ett sådant certifikat förlängd,

4. en befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift *om märkning av olja* som har meddelats med stöd av 7 kap. 11 § första stycket,

5. *den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att i förväg anmäla avlämning av avfall enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 8 § 2.*

7 §

Bryter någon mot ett förbud eller föreläggande enligt 7 kap. 4 *eller* 5 §, som har förenats med vite, skall han inte dömas till ansvar.

Bryter någon mot ett förbud eller föreläggande enligt 7 kap. 4, 5 *eller* 6 a §, som har förenats med vite, skall han inte dömas till ansvar.

8 §¹⁵

¹⁵ Senaste lydelse 1995:1085 (jfr. 1996:11).

Mål om ansvar för brott som avses i denna lag eller om ersättning för åtgärder som verkställts enligt 7 kap. 9 § handläggs av tingsrätt som är behörig domstol enligt rättegångsbalken eller enligt 21 kap. 1, 2 och 8 §§ sjölagen (1994:1009).

Prop. 2000/01:139
Bilaga 5

Om ett brott som avses i denna lag har begåtts på ett svenskt fartyg utanför svenskt sjöterritorium får åtal för brottet väckas även vid den domstol vars domkrets ligger närmast den plats där brottet förövades.

Om ett brott som avses i denna lag har begåtts på ett utländskt fartyg utanför svensk hamn får åtal för brottet väckas även vid den domstol vars domkrets omfattar eller ligger närmast den plats där brottet förövades.

10 §

Om ett brott enligt 1, 2, 3 eller 4 § har begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Detsamma gäller om gärningen kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken.

11 §

Åtal för ett brott som avses i 10 § får väckas endast

1. om brottet avser ett förbudet utsläpp och detta har medfört betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon, eller

2. om den stat där fartyget är registrerat inte inom sex månader från det att staten underrättats om brottet har inlett rättsliga förfaranden som syftar till att ådöma straff för gärningen, eller

3. om den stat där fartyget är registrerat vid upprepade tillfällen har underlåtit att iaktta sina skyldigheter att vidta åtgärder

med anledning av överträdelser begångna på dess fartyg.

Prop. 2000/01:139
Bilaga 5

Att åtal för brott som avses i första stycket i vissa fall får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bemyndigat följer av 2 kap. 5 § brottsbalken.

11 kap. Övrigt

11 kap. Förundersökningen

Allmänna bestämmelser

1 §

Denna lag är tillämplig på statsfartyg, som inte används i affärsdrift, endast i den mån regeringen föreskriver det.

I detta kapitel finns bestämmelser om förundersökning om brott mot bestämmelserna i denna lag eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller även om en gärning som avses i första stycket kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken.

Om inte annat särskilt är föreskrivet gäller rättegångsbalkens regler och andra bestämmelser om förundersökning i allmänhet och om tvångsmedel.

2 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från 2 kap. 2 § första stycket samt 3 kap. 1 § första stycket, 4 § första stycket och 5 § denna lag. Vid meddelande av undantag får särskilda villkor föreskrivas.

En tjänsteman vid Kustbevakningen har samma befogenhet som en polisman har enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder med anledning av brott som avses i 1 § innan förundersökningen har hunnit inledas.

Vad som föreskrivs i 23 kap. 8 § rättegångsbalken om befogenhet för en polisman att ta med någon till förhör gäller även för en tjänsteman vid Kustbevakningen med anledning av brott som avses i 1 §.

Åtgärder som avses i första och andra stycket skall skyndsamt anmälas till den som har rätt att leda förundersökningen.

3 §

Föreskrifter som meddelas med stöd av denna lag får inte strida mot sådana bestämmelser i internationella överenskommelser som är bindande för Sverige. Detsamma gäller i fråga om undantag som avses i 2 §.

I fråga om åklagarens och polismyndighetens rätt att anlita biträde av Kustbevakningen och att uppdra åt en tjänsteman vid Kustbevakningen att vidta särskilda åtgärder vid förundersökning om brott som avses i 1 § gäller vad som sägs i 7 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

Förundersökning med anledning av utsläpp

4 §¹⁶

Bestämmelser om rederiers och fartygs säkerhetsorganisation, vilka även avser att skydda miljön, finns i fartygssäkerhetslagen (1988:49).

Kustbevakningen får besluta om att inleda förundersökning om brott mot förbud som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket, eller mot 2 kap. 4 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 kap. 2 § andra stycket eller 2 kap. 3 §. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller i ett sådant fall Kustbevakningen.

Kustbevakningen skall förordna särskilda befattningshavare för fullgörande av uppgifter enligt första stycket.

Åklagaren skall överta ledningen av förundersökningen så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i andra fall överta ledningen av förundersökningen när det är påkallat av särskilda skäl.

Gripande

5 §

En tjänsteman vid Kustbevakningen har samma befogenhet som en polisman har enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken att gripa den som misstänks för brott som avses i 1 §. Åtgärden skall skyndsamt anmälas

¹⁶ Senaste lydelse 1995:928.

till åklagaren. Vad som föreskrivs i övrigt i rättegångsbalken om befogenheter och skyldigheter i förhållande till den som gripits gäller för tjänstemannen i samma utsträckning som för en polisman, samt, om Kustbevakningen leder förundersökningen, för Kustbevakningen i samma utsträckning som för en polismyndighet.

Beslag

6 §

En tjänsteman vid Kustbevakningen har samma befogenhet som en polisman har enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken att ta föremål i beslag med anledning av brott som avses i 1 §.

Om ett beslag har verkställts utan att undersökningsledaren eller åklagaren har beslutat om beslaget, skall en anmälan skyndsamt göras till undersökningsledaren eller åklagaren som omedelbart skall pröva om beslaget skall bestå.

Husrannsakan m.m.

7 §

Husrannsakan får företas även om påföljden för gärningen endast kan bestämmas till böter till följd av bestämmelserna i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg.

En tjänsteman vid Kustbevakningen har samma befogenhet som en polisman har enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken att företa husrannsakan med anledning av brott som avses i 1 §. Åtgärden skall skyndsamt anmälas till den som har rätt att leda förundersökningen.

8 §

En tjänsteman vid Kustbevakningen har samma befogenhet som

en polisman har enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken att göra en undersökning med anledning av brott som avses i 1 §. Åtgärden skall skyndsamt anmälas till den som har rätt att leda förundersökningen.

Ingripanden mot utländska fartyg

9 §

Beslut om att hålla förhör enligt 23 kap. eller om att använda tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken ombord på ett utländskt fartyg som befinner sig utanför svenskt inre vatten skall meddelas av åklagaren eller rätten.

Vid fara i dröjsmål har en tjänsteman vid Kustbevakningen eller en polisman befogenhet att vidta åtgärd enligt första stycket, om åtgärden är sådan att en kustbevakningstjänsteman eller polisman annars får besluta om den enligt detta kapitel eller enligt rättegångsbalken. Åtgärden skall skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart skall pröva vidare åtgärder i fråga om fartyget.

10 §

Ombord på ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav får åtgärder som avses i 9 § vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att ett förbjudet utsläpp har skett från fartyget inom Sveriges sjöterritorium eller att det på fartyget på svenskt inre vatten har begåtts ett brott som avses i 10 kap. 3 eller 4 §.

Vid sådant antagande får åtgärder vidtas mot fartyget också då det befinner sig i Sveriges ekonomiska zon, om fartyget har blivit föremål för omedelbart förföljande.

Om utsläpp har skett från ett utländskt fartyg i Sveriges ekono-

miska zon, gäller i fråga om rätt att företa åtgärder vad som föreskrivs i 11 §.

Prop. 2000/01:139
Bilaga 5

11 §

Ombord på ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon får åtgärder som avses i 9 § vidtas med anledning av ett utsläpp i den ekonomiska zonen endast

1. om det är klarlagt att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget, och

2. detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon.

Trots bestämmelserna i första stycket får förhör enligt 23 kap., beslag enligt 27 kap. i form av oljeprov eller husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken vidtas om det finns grundad anledning att anta att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget i den ekonomiska zonen och

1. utsläppet har medfört eller kan medföra betydande förorening av den marina miljön, och

2. fartygets befälhavare har vägrat lämna uppgifter om fartygets identitet och registreringshamn, senaste och nästa anlöpningshamn eller annan relevant information som har begärts, eller har lämnat uppgifter som uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden, och

3. ett ingripande mot fartyget är påkallat av omständigheterna i övrigt.

12 §

I fråga om ett utländskt fartyg som har sådant certifikat som avses i 4 kap. 1 § eller mot-

svarande handlingar utfärdade av behöriga utländska myndigheter och som medför oljedagböcker och andra handlingar som avses i 5 kap. 1 § skall dessa handlingar granskas innan andra utredningsåtgärder vidtas. När handlingarna har granskats får en åtgärd som avses i 9 § vidtas endast om granskningen av handlingarna inte är tillräcklig för att bekräfta en misstanke om att det på fartyget har begåtts ett sådant brott som avses i 1 §.

Verkställighet

13 §

En tjänsteman vid Kustbevakningen eller en polisman får stoppa ett fartyg och hålla kvar det under den tid som behövs för att hålla förhör enligt 23 kap. rättegångsbalken eller genomföra en åtgärd enligt 24–28 kap. rättegångsbalken.

Om det uppenbart behövs för att åtgärden skall kunna genomföras får fartyget även föras in till hamn.

Hålls ett fartyg kvar med stöd av 11 § andra stycket får fartyget föras in till hamn endast om det uppenbart behövs för att en husrannsakan skall kunna genomföras. Fartyget skall därefter omedelbart tillåtas att avgå, om det inte efter husrannsakan finns förutsättningar enligt 11 § första stycket att vidta någon ytterligare åtgärd.

Finns det inte längre fog för en åtgärd skall den omedelbart hävas.

Rapportering till flaggstaten

14 §

Om en åtgärd avseende ett utländskt fartyg har vidtagits med stöd av detta kapitel skall konsuln eller den närmaste diplomatiska

representanten för den stat där fartyget är registrerat genast underrättas om åtgärden och omständigheterna kring den. Sådan underrättelse skall, när så är möjligt, även lämnas till sjöfartsmyndigheten i samma stat.

Väcks åtal för brott som avses i 1 § och har brottet begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon skall den stat där fartyget är registrerat underrättas om åtalet på det sätt som anges i första stycket.

15 §

Har en förundersökning inletts om brott mot en bestämmelse om förbud mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen och kan det skäligen befaras att brottet har begåtts på ett fartyg registrerat i en främmande stat, skall åklagaren snarast pröva om den staten skall upplysas om överträdelsen och tillställas utredningen i syfte att lagföringen i stället skall ske där (flaggstatsrapport).

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddelar närmare föreskrifter om flaggstatsrapport vid otillåtna utsläpp av skadliga ämnen och om flaggstatsrapport i fråga om andra brott som avses i 1 §.

Övriga bestämmelser

16 §

Vad som sägs i 6 och 8 §§ lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning gäller även vid tillämpningen av detta kapitel.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2002.
 2. För utsläpp som skett före ikraftträdandet gäller 8 kap. 2 och 3 §§ i sin äldre lydelse.

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 2 § fartygssäkerhetslagen (1988:49) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

2 §

Befälhavaren skall se till att *han har* den kännedom om fartyget som han behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter beträffande säkerheten på fartyget.

Innan en resa påbörjas, skall befälhavaren se till att fartyget görs sjöklart.

När en *ombordanställd* tillträder sin befattning ombord, skall han genom befälhavarens försorg få *behövlig* kännedom om fartyget *samt* om grundläggande säkerhetsbestämmelser och åtgärder vid sjöolycka.

Befälhavaren skall se till att *ha* den kännedom om fartyget som han *eller hon* behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter beträffande säkerheten på fartyget *och för att förhindra förorening*.

När en *anställd* tillträder sin befattning ombord, skall han *eller hon* genom befälhavarens försorg få *nödvändig* kännedom om fartyget, om grundläggande säkerhetsbestämmelser *och bestämmelser till skydd mot förorening från fartyg samt om* åtgärder vid sjöolycka.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2002.

Förslag till lag om ändring i lagen (1982:395) om
Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

Prop. 2000/01:139
Bilaga 5

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning¹ skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

2 a §

I stället för vad som sägs i 2 § gäller 11 kap. lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg i fråga om Kustbevakningens och kustbevakningstjänstemäns befogenheter att vidta åtgärder vid misstanke om brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller föroreningar från fartyg.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2002.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1988:45.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2001-05-07

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Leif Thorsson, regeringsrådet Rune Lavin.

Enligt en lagrådsremiss den 11 april 2001 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
2. lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (1988:49),
3. lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Monica Ericsson och hovrättsassessorn Lars Wallinder.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Förslaget till lag om ändring i lagen om åtgärder mot förorening från fartyg

Syftet med de föreslagna ändringarna i lagen är främst att minska föroreningar från fartyg, bl.a. genom att möjligheterna att beivra olagliga utsläpp till sjöss av olja och andra skadliga ämnen förbättras. Havsrättskonventionen av år 1982 erbjuder i vissa delar större möjligheter till inspektion av och ingripanden mot fartyg som misstänks ha släppt ut olja än vad den nuvarande svenska regleringen gör. Regeringens förslag innebär att svensk lagstiftning anpassas närmare till havsrättskonventionen. Såvitt Lagrådet – med den begränsade möjlighet som en lagrådsgranskning av partiella ändringar ger till överblick av en så omfattande och komplicerad materia – kan bedöma sker detta på ett i huvudsak förtjänstfullt sätt. På en punkt saknar emellertid Lagrådet en reglering.

Enligt artikel 111 i havsrättskonventionen kan omedelbart förföljande (hot pursuit) av ett utländskt fartyg tillgripas när kuststatens behöriga myndigheter har goda skäl att tro att fartyget har brutit mot denna stats lagar och andra författningar. Enligt paragraf 3 i artikeln upphör rätten till omedelbart förföljande så snart det förföljda fartyget kommer in på sitt eget lands eller tredje lands territorialhav. Härav följer att det inte är något krav att förföljandet avbryts när gränsen för kuststatens territorialhav eller ekonomiska zon passeras. Tvärtom ger havsrättskonventionen kuststaten rätt att förfölja och ingripa mot ett utländskt fartyg på det fria havet och i en annan stats ekonomiska zon.

I lagförslaget regleras, i 6 kap. 2 § tredje stycket och 11 kap. 10 § andra stycket, endast rätten att efter sådant omedelbart förföljande som nyss nämnts inspektera ett fartyg respektive göra ingripanden ombord på det så länge fartyget befinner sig i *Sveriges ekonomiska zon*. Enligt författningss kommentaren till nyssnämnda 11 kap. 10 § innebär emellertid bestämmelsens utformning inte någon inskränkning i rätten att fortsätta

förföljandet ut i det fria havet enligt vad som gäller enligt artikel 111 i havsrättskonventionen.

I sak har Lagrådet inte något att erinra mot en sådan ståndpunkt. Mot bakgrund av den beskrivning som regeringen inledningsvis ger av förekomsten av oljeutsläpp i svenska vatten och av behovet av lagändringar ter det sig tvärtom i hög grad motiverat att alla möjligheter som internationell rätt ger att ingripa mot sådana oljeutsläpp utnyttjas.

Emellertid ger själva lagtexten det intrycket att möjligheterna till ingripanden mot utländska fartyg är uttömmande reglerade i lagen. Det framstår som mindre sannolikt att svenska tjänstemän skulle våga gå utöver den ram som lagtexten ger, när inte ens lagstiftaren har kunnat eller velat i själva lagen reglera vilka åtgärder som får eller inte får vidtagas på det fria havet eller i en annan stats ekonomiska zon. I vart fall är frågan av den art att riksdagen bör ta ställning till den. Enligt Lagrådets mening är förslaget inte godtagbart på denna punkt.

Innan förslaget föreläggs riksdagen bör det därför kompletteras med bestämmelser om att efter ett omedelbart förföljande får sådana inspektioner genomföras och sådana ingripanden företas även på det fria havet eller i en annan stats ekonomiska zon som kunnat äga rum inom det område där förföljandet inleddes. Bestämmelser härom bör tas in i 6 kap. 2 och 2 a §§ respektive 11 kap. 10 och 11 §§ eller i nya paragrafer med gemensamma bestämmelser i vardera kapitlet. Den närmare utformningen av bestämmelserna bör övervägas under det fortsatta beredningsarbetet i Regeringskansliet.

Lagrådet konstaterar att, anmärkningsvärt nog, ändringar i lagen om åtgärder mot förorening av fartyg, delvis i samma paragrafer, föreslås i två under april 2001 avlämnade lagrådsremisser, varvid ändringarna i förevarande remiss föreslås träda i kraft en månad senare än ändringarna i den andra remissen. En samordning av de båda förslagen, vilken torde kräva åtskillig eftertanke, måste ske antingen i Regeringskansliet eller i vederbörande riksdagsutskott.

6 kap. 3 §

I det föreslagna nya första stycket anges vad som får kontrolleras vid en inspektion av ett fartyget. Redan av andra stycket 2 framgår emellertid att en inspektion också får syfta till att bekräfta en misstänkt överträdelse av bestämmelser i lagen eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, när innehållet i certifikat eller handlingar inte är tillräckligt för ändamålet. Detta syfte bör framgå av första stycket. Det kan ske genom att ytterligare en bestämmelse införs i första stycket, förslagsvis som en ny andra mening med följande lydelse: ”En inspektion får även ske för att bekräfta en misstänkt överträdelse av bestämmelser i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.” Begränsningar av inspektionsrätten i detta fall framgår av återstoden av paragrafen. Genomförs ändringen, bör ordet ”även” i nästa mening bytas mot ”vidare”.

Den föreslagna nya rubriken närmast före 6 kap. 5 §, ”Tillsynsmyndighet”, passar inte till 6 §, som behandlar vissa certifikat m.m. Paragrafen bör ges en egen rubrik, förslagsvis ”Giltighet av vissa certifikat m.m.”. Detta sker genom en ändring av lagförslagets ingress.

6 kap. 7 §

Tillsyn kommer enligt förslaget att omfatta inte bara fartyg utan också mottagning av avfall. Medan första stycket i paragrafen avser tillsyn av fartyg är andra stycket generellt avfattat och avser därmed även tillsyn i fråga om mottagning av avfall. Detta bör föranleda att andra stycket bryts ut till en särskild paragraf, 7 a §. Ingressen bör ändras i anslutning härtill.

7 kap. 12–14 §§

Den föreslagna rubriken före 12 § lyder: ”Förelägganden mot hamnar.” Ett individuellt föreläggande måste riktas till en fysisk eller juridisk person. En hamn är på sin höjd det föremål som ett föreläggande avser. En hamninnehavare kan vara såväl ett offentlighetsrättsligt som ett privaträttsligt subjekt. Adressaten bör i lagtexten generellt kunna bestämmas som en hamninnehavare (jfr 1981 års lag om vissa avgifter i allmän hamn). Detta bör framgå av de inledande orden i 12 § som förslagsvis kan ges följande lydelse: ”Den myndighet som avses i 6 kap. 5 a § får meddela en hamninnehavare det föreläggande som behövs för att ...”. Om ordet ”hamninnehavare” införs i lagtexten, kan orden ”i ett enskilt fall” strykas. Rubriken bör ändras till ”Förelägganden beträffande hamnar m.m.”.

Vad som föreslås i 13 § om att åtgärder skall anges i ett föreläggande är en sådan självklarhet som inte behöver explicit utsägas i en lagbestämmelse, och vilka åtgärder det kan bli fråga om bestäms för övrigt redan av innehållet i 12 §. Den omständigheten att en tidsangivelse skall finnas i ett föreläggande har främst betydelse för det fall att ett viteshot ingår i föreläggandet. I 2 § första stycket lagen om viten finns det dock en uttrycklig bestämmelse om angivande av tidpunkten eller tidsfristen för fullgörande av förelägganden. Den föreslagna bestämmelsen i 13 § framstår som överflödigt och bör därför utgå.

De förelägganden som avses i 12 § anknyter till den reglering som finns eller kommer att finnas i 3 kap. De föreslagna 12 och 14 §§ hör därför främst hemma i 3 kap. Om 13 § utgår såsom ovan föreslagits, skulle bestämmelsen i sista stycket av 12 § kunna brytas ut och bilda en egen paragraf. Lagrådet rekommenderar att de tre nu nämnda paragraferna flyttas till 3 kap. och där bildar 9–11 §§. Det bör därvid också övervägas om rubriken före 12 § skall behållas, eftersom den då skulle bli den enda underrubriken i 3 kap. Följs Lagrådets förslag erfordras en följdändring i 9 kap. 2 § liksom i ingressen.

I slutet av avsnitt 6.6.1 i den allmänna motiveringen gör regeringen uttalanden som synes syfta till att påverka domstolarnas straffmätning och val av påföljd. Sådana uttalanden kan emellertid inte tillmätas betydelse som rättskälla, när de inte knyts till någon ändring av lagtexten. Naturligtvis kan regeringen hoppas att domstolarna av egen kraft kommer till samma slutsats som regeringen, nämligen att de värderingar som ligger till grund för miljöbalken och kravet på rättssystemets konformitet föranleder ändrad tillämpning av straffbestämmelserna i förevarande lag. Vill regeringen vara säker på att åstadkomma en ändrad praxis måste emellertid lagtexten ändras. Det kan ske exempelvis genom att efter visst mönster i 29 kap. brottsbalken såsom försvårande omständighet anges att ett utsläpp medfört avsevärd skada eller risk för skada på den marina miljön.

10 kap. 2 §

Med hänsyn till den år 1994 ändrade lydelsen av 1 kap. 2 § första stycket brottsbalken måste efter orden ”han eller hon” tillfogas ” uppsåtliga eller av oaktsamhet” för att, såsom är regeringens avsikt, även oaktsamhetsbrott med säkerhet skall omfattas av bestämmelsen. Regeringen synes visserligen anse att redan av bestämmelsens utformning i övrigt framgår att det är fråga om oaktsamhetsbrott. Lagrådet delar emellertid inte denna uppfattning, och i vart fall är det tillrådligt att förebygga osäkerhet genom att använda sedvanliga formuleringar.

11 kap. 8 §

Enligt förslaget har en tjänsteman vid Kustbevakningen samma befogenhet som en polisman har enligt 28 kap. 10 § att göra en undersökning med anledning av ett brott som avses i 1 §. En polismans rätt att använda våld vid bl.a. användningen av olika former av tvångsmedel regleras i 10 § polislagen. Första stycket 4 behandlar bl.a. sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken medan punkten 6 bl.a. behandlar polismans rätt att annars med laga stöd bereda sig tillträde till olika utrymmen. Av 29 § första stycket andra meningen följer att bestämmelsen i punkten 4 bl.a. gäller en tjänsteman i Kustbevakningen som har att verkställa någon sådan åtgärd som där avses. Det framstår som tveksamt om denna reglering ger tjänsteman i Kustbevakningen rätt till våldsanvändning vid undersökning enligt förevarande paragraf i lagförslaget, eftersom en undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken inte anses som husrannsakan (Fitger, Rättegångsbalken s. 28:22 c). Det bör därför övervägas om inte bestämmelsen i 29 § första stycket andra meningen polislagen bör kompletteras med en hänvisning till 10 § första stycket 6 samma lag.

Rubriken före 13 § lyder: ”Verkställighet”. I motiven sägs att paragrafen innehåller verkställighetsregler. På normgivningsområdet menas med verkställighetsföreskrifter sådana föreskrifter om verkställighet av lag som regeringen genom förordning beslutar med stöd av 8 kap. 13 § första stycket 1 regeringsformen. Vid föredragningen inför Lagrådet framkom att ordet verkställighet här används för att betona att det är fråga om att verkställa meddelade beslut. I 11 kap. finns ett antal bestämmelser om vidtagande av faktiska åtgärder med fartyg. Rubrikerna till dessa bestämmelser knyter an till åtgärdernas art. Rubriken till 13 § bör följa samma mönster. Lagrådet föreslår därför rubriken ”Kvarhållande av fartyg, m.m.”.

11 kap. 15 §

Första stycket synes ge vid handen att det är åklagaren som avgör om en flaggstatsrapport skall lämnas eller inte. Av motiveringen framgår emellertid att det är Riksåklagaren som skall besluta om flaggstatsrapporteringen, som sedan sker genom justitiedepartementets förmedling. Lagrådet förordar därför att, efter mönster av 11 § lagen om internationellt samarbete rörande lagföring för brott, orden ”åklagaren snarast” ersätts med uttrycket ”regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer”. Som regeringen också förutskickar får det närmare förfarandet regleras i föreskrifter med stöd av paragrafens andra stycke.

Förslaget till lag om ändring i fartygssäkerhetslagen

5 kap. 2 §

Enligt förslaget skall i tredje stycket termen ”ombordanställd” bytas mot ”anställd”. Förslaget kommenteras inte särskilt vare sig i den allmänna motiveringen eller i författningskommentaren men kan tänkas ha samband med ändrade anställningsförhållanden i sjöfarten. Fartygssäkerhetslagen använder emellertid genomgående termen ”ombordanställd” för den som till följd av anställning tjänstgör ombord med huvudsaklig uppgift att utföra fartygsarbete annat än som rent tillfälliga göromål (definition i 1 kap. 3 §, jfr t.ex. 4 kap. 1 § samt 6 och 7 kap.), och det får antas vara denna kategori som alltjämt avses i 5 kap. 2 §. Termen bör därför bibehållas. I en mera utvidgad mening används alternativt termen ”arbetstagare” t.ex. i 6 kap., om arbetsmiljön, och avses en vidare krets av anställda än ombordanställda, som den termen definierats i lagen, kan ordet arbetstagare vara att föredra.

Förslaget till lag om ändring i lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 maj 2001.

Närvarande: statsrådet Hjelm-Wallén, ordförande, och statsråden Thalén, Winberg, Ulvskog, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Wärnersson, Lejon och Bodström.

Föredragande: statsrådet Rosengren

Regeringen beslutar proposition 2000/01:139 Åtgärder mot förorening från fartyg.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
---------------------------	---	--

Lag ((1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

1 kap 4 §, 2 kap. 2 §,
3 kap. 1, 4, 5 och 7 §§,
5 kap. 2 §, 6 kap. 5 a §,
7 kap. 4, 5, 6 och 6 b §§
samt 11 kap. 16 §.