

Regeringens proposition

2004/05:157

Antagande av rambeslut om straffrättsliga regler vid
föreningar från fartyg

Prop.
2004/05:157

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 april 2005

Göran Persson

Ulrica Messing
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner ett inom Europeiska unionen upprättat utkast till rambeslut. Rambeslutet syftar till en förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föreningar orsakade av fartyg. Sammanlänkat med rambeslutet är ett förslag till direktiv om föreningar orsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser. Rambeslutet innehåller bl.a. bestämmelser om att överträdelser av vissa av direktivets bestämmelser skall betraktas som brott, dvs. att de skall vara kriminaliserade. Rambeslutet innehåller vidare bestämmelser om vilka straff som skall följa på brotten samt bestämmelser om domsrätt och ansvar för juridiska personer.

I propositionen redovisas huvuddragen kring de lagändringar som rambeslutet kräver. Några konkreta förslag till ändrad lagstiftning läggs dock inte fram. De redovisade lagstiftningsbehoven kommer att beredas vidare och behandlas i ett senare sammanhang.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Ärendet och dess beredning.....	5
3	Internationella överenskommelser.....	6
3.1	Förenta nationernas havsrättskonvention.....	6
3.1.1	Allmänt	6
3.1.2	Olika vattenområden.....	7
3.1.3	Olika former av jurisdiktion	9
3.1.4	Staternas skyldighet att skydda och bevara den marina miljön	9
3.2	MARPOL-konventionen.....	12
4	Innehållet i direktivet.....	13
4.1	Bakgrund och syfte	13
4.2	Vilka fartyg omfattas?.....	14
4.3	Geografisk räckvidd.....	14
4.4	Överträdelser	14
4.5	Utsläpp och förorening	15
4.6	Inspektion och information	15
4.7	Sanktioner	15
4.8	Internationella aspekter	15
4.9	Samarbete inom EU	16
4.10	Ikraftträdande och övriga bestämmelser	16
4.11	Europaparlamentets ändringsförslag.....	16
5	Innehållet i rambeslutet och gällande rätt.....	16
5.1	Definitioner	17
5.2	Brott	17
5.3	Medhjälp, bistånd och anstiftan	21
5.4	Påföljder	21
5.5	Juridiska personers ansvar	23
5.6	Påföljder för juridiska personer	24
5.7	Domstols behörighet	25
5.8	Spridning av information	27
5.9	Kontaktpunkter	27
5.10	Territoriellt tillämpningsområde.....	27
5.11	Genomförande m.m.	27
5.12	Ikraftträdande	28
6	Behovet av lagändringar.....	28
6.1	Definitionen av fartyg	28
6.2	Handlingar som skall utgöra brott.....	30
6.3	Anstiftan och medhjälp till brott	32
6.4	Påföljder och försvårande omständigheter.....	33
6.5	Ansvar och påföljder för juridiska personer	35
6.6	Domsrätt på det fria havet.....	37
6.7	Övriga bestämmelser	40
7	Antagande av rambeslutet	41
8	Kostnader och andra konsekvenser	48

Bilaga 1	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av påföljder för överträdelser	50	Prop. 2004/05:157
Bilaga 2	Förslag till rådets rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för upprätthållande av lagen mot föroreningar orsakade av fartyg	79	
Bilaga 3	Europaparlamentets lagstiftningsresolution om rådets gemensamma ståndpunkt inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser	92	
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser	98	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 april 2005		99	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2004/05:157

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg (avsnitt 7).

2 Ärendet och dess beredning

Europeiska kommissionen presenterade den 5 mars 2003 förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om föroreningar orsakade av fartyg och införandet av påföljder, inbegripet brottspåföljder, för föroreningsbrott (KOM[2003] 92 slutlig), i fortsättningen benämnt direktivet. En faktagromemoria har upprättats och överlämnats till riksdagen (2002/03:FPM90). Syftet med förslaget till direktiv var att införliva de internationella normerna för föroreningar orsakade av fartyg, vilka finns i den s.k. MARPOL-konventionen, i gemenskapslagstiftningen och se till att de personer som ansvarar för olagliga utsläpp omfattas av lämpliga påföljder, inbegripet brottspåföljder.

Mot bakgrund av att rådet inte kunde godta kommissionens första förslag att skapa ett straffrättsligt instrument inom ramen för gemenskapskompetensen kompletterade kommissionen den 2 maj 2003 i stället sitt förslag till direktiv med ett utkast till rådets rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg (KOM[2003] 227 slutlig), i fortsättningen benämnt rambeslutet. I senare översättningar av utkastet till rambeslut har titeln fått en annan lydelse. Den tidigare översättningen av titeln motsvarar emellertid enligt regeringen rambeslutets titel bättre, och används därför i löptexten i propositionen.

En faktagromemoria har upprättats och överlämnats till riksdagen (2002/03:FPM95). Syftet med utkastet till rambeslut var att komplettera nämnda direktiv. De två rättsliga instrumenten är på detta sätt sammanlänkade med varandra.

Europaparlamentet lämnade sitt yttrande över *direktivet* till rådet den 13 januari 2004 [P5_TA (2004) 0009] och antog ändringar i rådets gemensamma ståndpunkt genom en andra läsning den 23 februari 2005 [P6_TA (2005) 0040].

Europaparlamentet lämnade sitt yttrande över utkastet till *rambeslut* den 13 januari 2004 [P5_TA (2004) 0008].

Vid rådet för transport, telekommunikation och energi den 7 oktober 2004 antogs en gemensam ståndpunkt om förslaget till *direktiv*.

Vid ett möte med de ständiga representanternas kommitté (Coreper) den 9 december 2004 nåddes en politisk överenskommelse gällande *rambeslutet*. Rådet för jordbruk och fiske bekräftade den politiska överenskommelsen den 21 december 2004.

Efter Europaparlamentets andra läsning av *direktivet* är nu såväl direktivet som rambeslutet klara för antagande.

Sedvanlig information har lämnat till och samråd har skett med berörda utskott i riksdagen.

EU-nämnden informerades inför behandlingen av *direktivet* i transportråden den 5–6 juni 2003, den 9 oktober 2003, den 5 december 2003 samt den 10–11 juni 2004.

Inför behandlingen av *rambeslutet* i rådet för rättsliga och inrikes frågor den 25–26 oktober 2004 lämnades skriftlig och muntlig information till Justitiekottet och till EU-nämnden. Inför behandlingen av rambeslutet i rådet för rättsliga och inrikes frågor den 19 november 2004 lämnades skriftlig information till Justitiekottet och EU-nämnden.

Inför behandlingen av rambeslutet i rådet för rättsliga och inrikes frågor den 2 december 2004 lämnades muntlig information till Justitieutskottet och till EU-nämnden. Inför antagandet av den politiska överenskommelsen av rambeslutet på rådet för jordbruk och fiske den 21 december 2004 tillställdes EU-nämnden och Justitieutskottet en skriftlig lägesrapport den 16 december 2004.

Justitieutskottets EU-grupp informerades om *rambeslutet* den 12 juni 2003, den 16 september 2003, den 15 april 2004, den 16 september 2004 och den 21 april 2005.

Trafikutskottet informerades muntligen den 10 februari 2004 om *direktivet* samt den 28 september 2004 kort om *rambeslutet*.

Miljö- och jordbruksutskottet informerades om *rambeslutet* den 5 oktober 2004.

Förslaget till direktiv är fogat denna proposition som *bilaga 1* och utkastet till rambeslut som *bilaga 2*. Förslaget till direktiv och utkastet till rambeslut har ännu inte varit föremål för granskning av EU:s juristlingvister. Det kan därför inte uteslutas att vissa språkliga justeringar kommer att göras i texterna. Några ändringar i sak kan dock inte förutses. Europaparlamentets andra läsning av direktivet kommer därtill att föranleda vissa ändringar, dock inga sådana som påverkar tillämpningsområdet för rambeslutet. Parlamentets ändringsförslag finns i *bilaga 3*.

Under våren 2005 utarbetades inom Näringsdepartementet en promemoria med anledning av antagandet av rambeslutet. Promemorian har remissbehandlats. I *bilaga 4* finns en förteckning över remissinstanserna. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2005/3212/RS).

Propositionen är framtagen i samarbete med vänsterpartiet och miljöpartiet.

3 Internationella överenskommelser

Rambeslutet liksom direktivet hänvisar i flera avseenden till ”internationell rätt”. Med detta avses framför allt Förenta nationernas havsrättskonvention, som också i vissa fall nämns uttryckligen. Även den s.k. MARPOL-konventionen om fartygsförorening är av betydelse eftersom direktivet genomför denna konvention i gemenskapsrätten. Det är därför nödvändigt att inleda med en kortare beskrivning av innehållet i dessa två konventioner.

3.1 Förenta nationernas havsrättskonvention

3.1.1 Allmänt

Förenta nationernas havsrättskonvention (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) reglerar havens och havsbottens fredliga användning i olika avseenden, med syfte bland annat att skapa balans mellan rättigheter och skyldigheter. Principen om havets frihet ställs mot

nationella befogenheter, fördelningen av havets tillgångar mot nationella intressen och miljöhänsyn mot ekonomiska intressen.

I strikt traktaträttslig bemärkelse är endast anslutna stater formellt bundna av konventionen, men flertalet stater tillämpar konventionen 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 regler om havets indelning i vattenområden och staters jurisdiktion över dessa vattenområden. Den innehåller även bl.a. ett omfattande regelverk med förpliktande bestämmelser till skydd för den marina miljön. Dessa regler omfattar alla slags föroreningar från fartyg samt behandlar staters rätt att lagstifta på detta område och ingripa mot utländska fartyg som överträder bestämmelserna. 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 när det gäller sjösäkerhet och skyddet av den marina miljön är Förenta nationernas sjöfartsorganisation (International Maritime Organisation, IMO).

3.1.2 Olika vattenområden

Havsrättskonventionen skiljer mellan olika slags vattenområden. En stats *inre vatten* utgörs av de vattenområden som ligger innanför de s.k. baslinjerna. Den normala baslinjen utgörs av lågvattenlinjen utmed kusten. Ett detaljerat regelverk kompletterar denna huvudregel för fastställande av baslinjen vid t.ex. bukter, flodmynningar och öar. Skärgård och hamnar utgör generellt inre vatten. Kuststaten har full suveränitet över sitt inre vatten eftersom detta anses utgöra en integrerad del av territoriet.

Utanför det inre vattnet finns *territorialhavet*. Detta får sträcka sig högst tolv nautiska mil (1 nautisk mil = 1 852 m) från baslinjen. Kuststatens suveränitet över territorialhavet inskränks av 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. deltar i åtgärder som medför avsiktlig och allvarlig förorening i strid med konventionen.

En stats inre vatten och territorialhav bildar statens *sjöterritorium*. För Sveriges del framgår sjöterritoriet av lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium och förordningen (1966:375) om beräkning av Sveriges sjöterritorium. Sverige har t.ex. utnyttjat den folkrättsliga möjligheten att som huvudregel utsträcka det svenska territorialhavet till det område som ligger inom tolv nautiska mil från baslinjen. En stats sjöterritorium bildar tillsammans med landterritoriet och luftterritoriet statens *statsterritorium*.

Utanför territorialgränsen har stater enligt havsrättskonventionen rätt att inrätta en *angränsande zon* på upp till 24 nautiska mil räknat från baslinjen. Inom denna får kuststaten utöva kontroll för att hindra och bestraffa överträdelser av bestämmelser rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård. Sverige har inte inrättat någon angränsande zon.

Förutsättningarna för att inrätta en sådan zon utreds emellertid för närvarande i Regeringskansliet.

Kuststaterna har även rätt att utanför territorialgränsen inrätta en exklusiv *ekonomisk zon*, som maximalt får sträcka sig 200 nautiska mil ut från baslinjen. Avsikten med tillskapandet av den ekonomiska zonen var att balansera intressekonflikter mellan kuststater och flaggstater samt för att försöka komma tillrätta med problematiken kring s.k. krypande jurisdiktion, dvs. att kuststatsjurisdiktionen utvidgas allt mer. Kuststaten har inte suveränitet, som i sjöterritoriet, över den ekonomiska zonen. Zonen anses inte ”tillhöra” kuststaten, men kuststaten har i zonen suveräna rättigheter i syfte att utforska och utnyttja, bevara och förvalta naturtillgångarna, vare sig dessa är levande eller icke levande, på havsbotten och i dess underlag samt i överliggande vattenområden och vad avser andra verksamheter för ekonomisk exploatering och utforskning av zonen, såsom framställning av energi från vatten, strömmar och vindar. Kuststaten har också viss specificerad jurisdiktion i denna zon. I den ekonomiska zonen råder rätten till fri sjöfart och överflygning samt rätten att lägga undervattenskablar och rörledningar, dock med de begränsningar som följer av havsrättskonventionen och andra folkrättsliga regler. Kuststaten har dock 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.

Sverige har inrättat en ekonomisk zon genom lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. I förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon har regeringen angett gränserna för zonen. Avståndet till Sveriges grannländer vid Östersjön och Nordsjön hindrar ett inrättande av en ekonomisk zon av det omfång som havsrättskonventionen medger. På flera ställen, bl.a. i Kattegatt, Öresund och Bornholmsgattet och på Ålands hav och Kvarken, finns t.ex. ingen ekonomisk zon över huvud taget eller en mycket liten sådan utanför det svenska territorialhavet. I övriga områden sträcker sig Sveriges ekonomiska zon av naturliga skäl inte längre än halvvägs över det relevanta vattenområdet mot angränsande lands ekonomiska zon. Som längst sträcker sig den svenska ekonomiska zonen i södra Östersjön ungefär fem gånger så långt ut som territorialhavet, dvs. ungefär 60 nautiska mil.

Slutligen, de vattenområden som inte hör till en stats ekonomiska zon, territorialhav eller inre vatten utgör *det fria havet*. Det fria havet är öppet för alla stater, vare sig de är kuststater eller kustlösa stater. Det fria havets frihet omfattar bland annat frihet till sjöfart, frihet till överflygning, frihet att lägga ut undervattenskablar och rörledningar, frihet till fiske och frihet till vetenskaplig forskning. Det fria havet skall vara förbehållet för fredliga ändamål. Ingen stat kan göra giltiga anspråk på suveränitet över någon del av det fria havet. Varje stat har rätt att låta fartyg, som för dess flagg, segla på det fria havet. Dessa fria havsrättigheter gäller också i den ekonomiska zonen.

För *sund* som nyttjas vid internationell sjöfart och passage genom dessa finns särskilda bestämmelser.

3.1.3 Olika former av jurisdiktion

Territoriell jurisdiktion innebär att staten har exklusiv jurisdiktion, både lagstiftande och verkställande, över sitt territorium. Detta är utgångspunkten för folkrätten. Fartygens rätt till s.k. oskadlig genomfart i territorialhavet utgör således en inskränkning i den territoriella jurisdiktionen.

Hamnstatsjurisdiktion innebär att en stat har full jurisdiktion över sina hamnar. Havsrättskonventionen reglerar hamnstaters befogenheter att utföra undersökningar och vidta rättsliga åtgärder vid utsläpp som har skett från utländska fartyg utanför statens sjöterritorium eller ekonomiska zon. För jurisdiktion krävs dock att fartyget frivilligt befinner sig i hamnen. Utsläpp som har skett i hamnstatens sjöterritorium eller ekonomiska zon faller under kuststatsjurisdiktionen.

Kuststatsjurisdiktion innebär huvudsakligen att en kuststat har jurisdiktion över sitt sjöterritorium. Undantagsvis förekommer kuststatsjurisdiktion även i den ekonomiska zonen, t.ex. i fråga om fiske samt skydd av den marina miljön. Kuststaten har en tämligen omfattande befogenhet att utfärda lagar för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från fartyg i den ekonomiska zonen.

Flaggstatsjurisdiktion innebär att flaggstaten har jurisdiktion över de fartyg som för statens flagg, oavsett var i världen fartygen befinner sig. Som flaggstat avses den stat där fartyget är registrerat.

3.1.4 Staternas skyldighet att skydda och bevara den marina miljön

Allmänt

Staterna är enligt havsrättskonventionen skyldiga att skydda och bevara den marina miljön och skall vidta de åtgärder som krävs och som är förenliga med konventionen för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar av den marina miljön från alla slags källor. Staterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll bedrivs på ett sådant sätt att de inte genom föroreningar förorsakar skada för andra stater och deras miljö, och att föroreningar till följd av olyckor eller verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll inte sprids bortom de områden över vilka de utövar suveräna rättigheter.

Skyldighet att samarbeta

Staterna är skyldiga att samarbeta både globalt och regionalt vid t.ex. utformandet av internationella regler för att skydda och bevara den marina miljön. Hänsyn skall därvid tas till regionala särdrag. Om den marina miljön har skadats genom förorening eller löper risk att skadas skall staten underrätta andra berörda stater samt internationella organisationer.

Staterna har skyldighet att lagstifta för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar av den marina miljön. En särskild ordning gäller beträffande förorening från fartyg. Staterna skall därvid, genom IMO eller vid en allmän diplomatkonferens, fastställa internationella regler om förorening. Staterna skall också nationellt reglera förorening av den marina miljön från fartyg som för deras flagg eller är registrerade i dessa stater. Sådana lagar skall vara minst lika effektiva som de allmänt erkända internationella reglerna. Kuststater får, då de utövar sin suveränitet i sitt territorialhav, anta regler om förorening från utländska fartyg, däri inbegripet fartyg som utövar sin rätt till oskadlig genomfart. Sådana regler får dock inte hindra utländska fartygs rätt till oskadlig genomfart. Kuststater får också anta regler om föroreningar i deras ekonomiska zoner.

Staternas säkerställande av reglernas tillämpning

Reglerna om hur staterna skall säkerställa tillämpningen av konventionens regler om skydd av den marina miljön är olika beroende på vilken roll staten intar i förhållande till fartyget, dvs. om staten agerar som flaggstat, hamnstat eller kuststat.

När det gäller *flaggstaters* skyldighet kan bl.a. följande sägas. Staterna skall säkerställa att fartyg som för deras flagg efterkommer de internationella reglerna. Staterna skall t.ex. anta regler och svara för ett effektivt säkerställande av tillämpningen av sådana regler, oberoende av om en överträdelse äger rum. Därutöver gäller t.ex. att staterna skall säkerställa att fartyg som för deras flagg inte får avsegla förrän de kan uppfylla de krav som ställs för avsegling i internationella bestämmelser, däribland krav på fartygets utformning, konstruktion, utrustning och bemanning. Staterna skall också se till att fartyg som för deras flagg har certifikat samt kontrollera att certifikaten överensstämmer med fartygens skick. Flaggstaten är skyldig att påbörja undersökning och inleda rättsligt förfarande om ett fartyg överträder internationella bestämmelser, oberoende av om överträdelsen ägt rum eller om det var en förorening till följd av en överträdelse som har inträffat eller upptäckts.

När det gäller *hamnstaters* skyldighet kan bl.a. följande sägas. När ett fartyg frivilligt befinner sig i en stats hamn får staten vidta undersökningar och inleda rättsliga förfaranden beträffande varje utsläpp från detta fartyg utanför statens inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon och som strider mot tillämpliga internationella regler. Vissa begränsningar i denna rätt att vidta undersökningar gäller dock om överträdelsen av utsläppsreglerna har skett i annan stats inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon. När ett fartyg frivilligt befinner sig i en stats hamn skall staten så långt som möjligt efterkomma varje stats anmodan om undersökning av en överträdelse som antas ha ägt rum i och skadat eller hotat att skada den anmodande statens inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon. Staten skall även så långt som möjligt efterkomma en flaggstats begäran om undersökning av en sådan överträdelse, oberoende av om överträdelsen ägt rum.

När det gäller *kuststaters* skyldighet kan bl.a. följande sägas. När ett fartyg frivilligt befinner sig i en stats hamn får staten inleda rättsliga förfaranden beträffande varje överträdelse av dess regler om förorening när överträdelsen har ägt rum i statens territorialhav eller ekonomiska zon. När det föreligger klara skäl att anta att ett fartyg som befinner sig under genomfart av en stats territorialhav i territorialhavet har överträtt statens regler om förorening får staten, utan att inkräkta på bestämmelserna om oskadlig genomfart av territorialhavet, inspektera fartyget och inleda rättsliga förfaranden, däri inbegripet kvarhållande av fartyget, i enlighet med statens lagar. När det föreligger klara skäl att anta att ett fartyg, som befinner sig i en stats ekonomiska zon eller territorialhav, i den ekonomiska zonen har överträtt internationella eller nationella regler om förorening, får staten begära att fartyget lämnar information om sin identitet och registreringshamn och sin senaste anlöpshamn i syfte att fastställa huruvida en överträdelse har ägt rum. Om det i den sistnämnda situationen framkommer klara skäl att en sådan överträdelse har ägt rum på ett fartyg, som befinner sig i en stats ekonomiska zon eller territorialhav, och att detta lett till ett omfattande utsläpp som medfört eller hotat att medföra betydande förorening av den marina miljön, får staten inspektera fartyget om förhållanden som rör överträdelsen. Om det finns klara objektiva bevis för att ett fartyg som framförs i en stats ekonomiska zon eller territorialhav, i den ekonomiska zonen har gjort sig skyldig till en överträdelse som har lett till ett utsläpp som medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada på kusten eller kuststatens intressen, får staten inleda rättsligt förfarande, däri inbegripet kvarhållande av fartyget.

I följande avsnitt redogörs för de garantier som de utländska fartygen tillförsäkras vid staternas utövande av dess uppgifter och rättigheter.

Garantier

Som framgår av tidigare avsnitt har staterna relativt långtgående möjligheter att vidta vissa åtgärder mot utländska fartyg. De utländska fartygen garanteras dock vissa rättigheter i förhållande till staterna.

Till exempel gäller som allmän regel att staterna, då de ingriper mot utländska fartyg, har en skyldighet att inte äventyra sjösäkerheten eller på annat sätt utsätta ett fartyg för fara eller föra det till en osäker hamn eller ankarplats eller utsätta den marina miljön för orimligt stor fara.

Vid undersökning av utländska fartyg skall staterna inte uppehålla ett fartyg längre än nödvändigt. Varje inspektion av ett utländskt fartyg skall begränsas till en undersökning av sådana certifikat, loggböcker och andra dokument som fartyget enligt allmänt erkända internationella regler skall medföra. Vidare inspektion får endast äga rum efter en sådan undersökning och endast om bl.a. innehållet i sådana dokument inte är tillräckligt för att bekräfta eller verifiera en misstänkt överträdelse eller fartyget inte medför giltiga certifikat och loggböcker. Om undersökningen tyder på att en överträdelse har ägt rum av regler för skydd av den marina miljön, skall frisläppande omedelbart ske, under förutsättning att t.ex. borgen eller annan säkerhet ställts. Om inte annat följer av internationella regler om sjövärdighet får frisläppande av ett fartyg, närhelst detta skulle kunna utgöra ett oskäligt stort hot om skada på den marina miljön, förvägras eller ske på villkor att fartyget anlöper närmast lämpliga reparationsvarv.

Vidare råder en allmän skyldighet för staterna att varken formellt eller reellt diskriminera fartyg från en annan stat då staterna utövar sina rättigheter och uppfyller sina förpliktelser.

Förfaranden som syftar till ådömande av straff för överträdelse av nationella eller internationella regler om förorening, vilket har skett från ett utländskt fartyg utanför den stats territorialhav som inleder rättsliga förfaranden, skall som huvudregel suspenderas om flaggstaten inlett rättsliga förfaranden som syftar till ådömande av straff för motsvarande anklagelse. Straffrättsliga förfaranden som rör utländska fartyg får inte inledas efter utgången av tre år från den dag då överträdelsen begicks.

Endast ekonomiska påföljder får ådömas för överträdelse av nationella eller internationella regler om förorening, vilka har begåtts av utländska fartyg i eller utanför territorialhavet utom i fall av uppsåtliga och allvarliga gärningar avseende förorening i territorialhavet. Staterna skall i princip omedelbart underrätta och lämna information till flaggstaten och varje annan berörd stat om varje åtgärd som vidtagits mot ett utländskt fartyg.

Särskilda regler om garantier finns när det gäller sund som används för internationell sjöfart.

3.2 MARPOL-konventionen

Allmänt om MARPOL 73/78

MARPOL-konventionen (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships) från år 1973 innehåller bestämmelser om utsläpp av olja och andra skadliga ämnen. Krav uppställs även på fartygens konstruktion och på vilken utrustning som skall finnas ombord för att säkerställa att utsläpp inte sker i strid med konventionen. Konventionen innehåller vidare bestämmelser om anordningar för mottagning i land av sådana rester av olja och andra skadliga ämnen som inte får släppas ut i havet.

År 1978 beslutades om vissa ändringar i och tillägg till MARPOL-konventionen. Dessa finns i det s.k. MARPOL-protokollet, som i praktiken utgör en reviderad version av konventionen och är avsett att ersätta denna i dess ursprungliga lydelse. Den reviderade versionen brukar benämnas MARPOL 73/78.

MARPOL 73/78 består av ett antal artiklar med allmänna bestämmelser om bl.a. beivrandet av överträdelser, certifikat, besiktningar och inspektioner samt om rapportering av händelser som medför eller kan antas medföra utsläpp i havet av skadliga ämnen.

I bilagor till konventionen finns mer tekniska föreskrifter till förhindrande av olika typer av föroreningar. Till exempel behandlar bilaga I förorening genom olja och bilaga II skadliga flytande kemikalier som transporteras i bulk. För att en bilaga skall träda i kraft krävs att den har tillträtts av ett antal stater som tillsammans svarar för 50 procent av världstonnaget. Bilaga I och II hade i mars 2005 tillträtts av 130 stater som tillsammans svarar för 97 procent av världstonnaget. Sverige har tillträtt dessa (och övriga bilagor).

Regleringen i MARPOL 73/78 bygger på principen att utsläpp av olja som huvudregel skall vara förbjudet och att oljerester skall lämnas till mottagningsanordningar i hamn. Från förbudet om utsläpp görs dock vissa undantag. Allmänt gäller att utsläpp, som inte sker i en nödsituation eller har samband med en olyckshändelse, bara får ske om utsläppet innehåller låga halter olja.

Utsläppsförbudet är inte 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.

Motsvarande undantag finns i bilaga II vad gäller skadliga flytande ämnen i bulk.

Enligt MARPOL 73/78 kan vissa vattenområden förklaras som specialområden. Utsläppsbestämmelserna för sådana områden är strängare än de vanliga reglerna i MARPOL 73/78. Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon i Östersjön inklusive Öresund samt området utefter hela västkusten utgör sådant specialområde.

4 Innehållet i direktivet

Rambeslutet kompletterar, som nämnts i avsnitt 2, Europaparlamentets och rådets direktiv om föroreningar orsakade av fartyg och införandet av sanktioner vid överträdelser (direktivet) genom att bl.a. ange vilka sanktioner som skall gälla vid brott mot direktivets utsläppsbestämmelser. Det är därför lämpligt att kortfattat redogöra för innehållet i direktivet innan rambeslutet behandlas. Förslaget till direktiv är bifogat som bilaga 1. Det bör i detta sammanhang upplysas om att i direktivet används i olika översättningar orden "påföljder" respektive "sanktioner" för att översätta "sanctions". I propositionen används ordet "sanktioner" som enligt regeringen är en mer korrekt översättning.

4.1 Bakgrund och syfte

De relevanta normerna för utsläpp av förorenande ämnen från fartyg i alla medlemsstater grundas på MARPOL 73/78. Enligt tredje ingresspunkten till direktivet är det nödvändigt att harmonisera genomförandet av MARPOL 73/78 på gemenskapsnivå eftersom medlemsstaternas praxis skiljer sig åt, särskilt när det gäller införandet av påföljder för utsläpp av förorenande ämnen från fartyg. Det grundläggande syftet med direktivet är att se till att de personer som är ansvariga för föroreningar orsakade av fartyg omfattas av lämpliga påföljder för att förbättra sjö-

säkerheten och stärka skyddet av den marina miljön mot föroreningar orsakade av fartyg (*artikel 1.1*). Prop. 2004/05:157

Direktivet är ett minimidirektiv, vilket innebär att det inte hindrar medlemsstaterna att vidta strängare åtgärder än vad direktivet föreskriver, så länge åtgärderna inte strider mot övrig internationell rätt (*artikel 1.2*). Det är härvid främst bestämmelserna i havsrättskonventionen som måste beaktas.

4.2 Vilka fartyg omfattas?

Direktivet skall enligt *artikel 3.2* tillämpas på utsläpp av förorenande ämnen från alla fartyg, oberoende av flagg, med undantag av örlogsfartyg, militära hjälpfartyg eller andra fartyg som ägs och drivs av en stat och som för närvarande endast används i statlig, icke-kommersiell tjänst. Med fartyg avses enligt definitionen i *artikel 2.4* havsgående fartyg, oberoende av flagg, av alla slag som används i den marina miljön, däri inbegripet bärplansbåtar, svävare, undervattensfartyg och flytande farkoster.

4.3 Geografisk räckvidd

Räckvidden av direktivet är vidsträckt. Direktivet skall enligt *artikel 3.1* gälla i enlighet med internationell rätt för utsläpp av förorenande ämnen i

- a) en medlemsstats inre vatten, inbegripet hamnar, såvitt bestämmelserna i MARPOL 73/78 är tillämpliga,
- b) en medlemsstats territorialhav,
- c) sund som används för internationell sjöfart och som omfattas av reglerna för genomfartstrafik i enlighet med del III avsnitt 2 i havsrättskonventionen, i den mån en medlemsstat har jurisdiktion över sådana sund,
- d) en medlemsstats exklusiva ekonomiska zon eller likvärdig zon, samt
- e) det fria havet.

En närmare förklaring av vad som avses med de olika vattenområdena har lämnats i avsnitt 3.1.2.

4.4 Överträdelser

Enligt *artikel 4* skall medlemsstaterna se till att utsläpp av förorenande ämnen orsakade av fartyg i något av de områden som avses i artikel 3.1 betraktas som överträdelser om de skett uppsåtligen eller genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet.

I *artikel 5* finns undantagsbestämmelser om när utsläpp inte skall betraktas som överträdelser.

Bestämmelserna i dessa artiklar behandlas utförligare i avsnitt 5.2.

Med utsläpp avses enligt *artikel 2.3* varje utsläpp, oavsett hur det har orsakats, från ett fartyg, i enlighet med artikel 2 i MARPOL 73/78. Utsläppsbegreppet motsvarar således det som finns i artikel 2.2a i MARPOL 73/78. Med förorenande ämnen avses enligt *artikel 2.2* ämnen som omfattas av bilagorna I och II i MARPOL 73/78, dvs. olja respektive skadliga flytande ämnen i bulk.

4.6 Inspektion och information

Om det kan misstänkas att ett olagligt utsläpp sker eller har skett inom något av de geografiska områdena som direktivet omfattar, från ett fartyg som frivilligt befinner sig i en medlemsstats hamn, skall enligt *artikel 6.1* den medlemsstaten se till att en lämplig inspektion genomförs. Därvid skall beaktas bl.a. de relevanta riktlinjer som antagits av IMO. Skulle en sådan inspektion avslöja fakta som tyder på en överträdelse, skall de behöriga myndigheterna i den medlemsstaten och i flaggstaten informeras (*artikel 6.2*). Information skall i vissa fall lämnas även om ett fartyg inte anlöper hamn utan befinner sig på genomfart (*artikel 7*).

Om det finns klara objektiva bevis för att ett fartyg som färdas i en medlemsstats territorialhav eller exklusiva ekonomiska zon har begått en överträdelse i den ekonomiska zonen som lett till ett utsläpp med omfattande skada på kustlinjen eller risk för skada på kustlinjen i den berörda medlemsstaten, skall den staten inleda förfaranden, inklusive kvarhållande av fartyget (*artikel 7.2*). Bestämmelserna i del XII kapitel 7 i havsrättskonventionen skall beaktas vid detta förfarande (se om havsrättskonventionens garantier avsnitt 3.1.4).

4.7 Sanktioner

I *artikel 8* åläggs medlemsstaterna att vidta åtgärder för att se till att överträdelser träffas av effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner. Dessa kan vara av såväl straffrättslig som administrativ art. Det är i detta sammanhang som sambandet med rambeslutet blir tydligt. I rambeslutet anges bl.a. att det skall vara fråga om straffrättsliga sanktioner samt vilka påföljder som skall följa på överträdelser av bestämmelserna i direktivet, se avsnitt 5.4.

4.8 Internationella aspekter

Enligt *artikel 9* får en tillämpning av direktivet inte medföra någon formell eller faktisk diskriminering av utländska fartyg och skall ske i enlighet med internationell lagstiftning, bl.a. del XII avsnitt 7 i havsrättskonventionen, se avsnitt 3.1.4 Garantier.

För direktivets ändamål skall enligt *artikel 10* medlemsstaterna och kommissionen vid behov samarbeta med bl.a. varandra och med Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA). Syftet med detta samarbete är bl.a. dels att utveckla informationssystem och dels att införa gemensamma metoder och riktlinjer för att övervaka och identifiera fartyg som släpper ut förorenande ämnen samt spåra förorenande ämnen.

4.10 Ikraftträdande och övriga bestämmelser

Direktivförslaget innehåller slutligen bestämmelser om rapporteringskyldighet för medlemsstaterna och kommissionen (*artikel 11*), biträde av Kommittén för sjösäkerhet och förhindrande av förorening från fartyg – COSS (*artikel 12*), ändringsförfarande (*artikel 13*), genomförande (*artikel 14*) och ikraftträdande (*artikel 15*). Direktivet skall vara genomfört i medlemsstaternas nationella lagstiftning senast 18 månader från direktivets ikraftträdande. Direktivet föreslås träda i kraft dagen efter det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

4.11 Europaparlamentets ändringsförslag

Europaparlamentet har vid sin andra läsning av direktivet antagit bl.a. följande ändringar i rådets gemensamma ståndpunkt. Europaparlamentets resolution är bifogad som bilaga 3.

I *artikel 10* har en ny punkt lagts till med innehållet att Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA) skall dels samarbeta med medlemsstaterna för att utveckla tekniska lösningar och ge tekniskt stöd avseende genomförandet av direktivet, och dels ge stöd åt kommissionen vid genomförandet av direktivet.

I en ny *artikel 10a* anges att det bör skapas synergieffekter mellan tillsynsmyndigheterna, exempelvis de nationella kustbevakningarna, för att på ett bättre sätt kunna förebygga och bekämpa föroreningar till havs. I detta sammanhang skall kommissionen lägga fram en genomförbarhetsstudie om en europeisk kustbevakning.

I *artikel 11*, som reglerar de rapporter som medlemsstaterna och kommissionen skall lämna, har lagts till att i kommissionens rapport skall kommissionen bl.a. bedöma om det är önskvärt att se över eller utvidga tillämpningsområdet för direktivet. Kommissionen skall dessutom redovisa den rättspraxis som har utvecklats på området i de olika medlemsstaterna och överväga möjligheten att upprätta en offentlig databank för denna rättspraxis.

5 Innehållet i rambeslutet och gällande rätt

Rambeslutet om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg (rambeslutet) innehåller bestämmelser om att de överträdelser som anges i direktivet (se avsnitt 4)

skall vara kriminaliserade samt vilka påföljder som skall kunna följa på brotten. Utkastet till rambeslut är bifogat som bilaga 2. Prop. 2004/05:157

5.1 Definitioner

Vid tillämpningen av rambeslutet om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg (rambeslutet) skall enligt *artikel 1* definitionerna i artikel 2 i *direktivet* gälla. Direktivets definitioner har behandlats i avsnitt 4.2 och 4.5.

I avsnitt 6.1 behandlas frågan om eventuella lagstiftningsåtgärder i anledning av de definitioner som gäller enligt rambeslutet.

5.2 Brott

Med förbehåll för artikel 4.1a skall varje medlemsstat, i enlighet med vad som framgår av *artikel 2.1*, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att en överträdelse enligt artiklarna 4 och 5 i *direktivet* skall betraktas som brott.

I *artikel 4.1a* i rambeslutet föreskrivs att i mindre allvarliga fall, där de begångna handlingarna inte orsakar en försämring av vattenkvaliteten, kan medlemsstaten besluta om påföljder av ett annat slag än de som fastställs i artikel 2.1. Denna reglering innebär att sådana överträdelser kan beivras med exempelvis administrativa sanktioner.

Rambeslutet får således delvis sitt innehåll genom direktivet, i så måtto att det är i direktivet som den otillåtna handlingen definieras. Det område som skall omfattas av kriminaliseringen följer alltså av artikel 4 och 5 i direktivet. Artikel 4 har följande lydelse.

Artikel 4 (Överträdelser)

Medlemsstaterna skall se till att utsläpp av förorenande ämnen orsakade av fartyg i något av de områden som avses i artikel 3.1 i direktivet betraktas som överträdelser om de skett uppsåtligen eller genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet.

De områden som avses i artikel 3.1 i direktivet är en medlemsstats inre vatten, en medlemsstats territorialhav, sund som används för internationell sjöfart i den mån medlemsstaten har jurisdiktion över sådana sund, en medlemsstats exklusiva ekonomiska zon samt det fria havet.

I likhet med vad som gäller enligt MARPOL 73/78, görs i direktivet dock undantag för vissa utsläpp. Dessa framgår närmare av artikel 5 i direktivet som har följande lydelse.

Artikel 5 (Undantag)

1. Utsläpp av förorenande ämnen i något av de områden som avses i artikel 3.1 skall inte betraktas som överträdelser om de uppfyller kraven i regel 11 a eller 11 c i bilaga I eller regel 6 a eller 6 c i bilaga II till MARPOL 73/78.

2. Utsläpp av förorenande ämnen i något av de områden som avses i artikel 3.1 c–e skall inte betraktas som överträdelser för redaren, fartygets befälhavare och besättningen när denna handlar under befälhavarens ansvar om de uppfyller kraven i regel 11 b i bilaga I eller regel 6 b i bilaga II till MARPOL 73/78.

3. Utsläpp av förorenande ämnen i något av de områden som avses i artikel 3.1 skall inte betraktas som överträdelser om de uppfyller kraven i regel 9 eller 10 i bilaga I eller regel 5 i bilaga II till MARPOL 73/78.

(Se avsnitt 3.2 för en redogörelse för undantagen i MARPOL 73/78.)

Om ett utsläpp av förorenande ämnen sker från ett fartyg inom något av de områden där direktivet är tillämpligt, skall utsläppet alltså betraktas som en överträdelse, förutsatt att det har skett uppsåtligen, genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet (artikel 4 i *direktivet*). Det finns dock som redovisats ovan vissa undantag (artikel 5 i *direktivet*). I huvudsak skall de utsläpp som *inte* är förbjudna enligt MARPOL 73/78, inte heller enligt direktivet betraktas som överträdelser. Det innebär t.ex. att utsläpp som innehåller mycket små andelar olja (upp till 15 miljondelar) under vissa förutsättningar är tillåtna. Likaså är utsläpp som är nödvändiga för att rädda fartyg eller liv tillåtna. Dessutom är utsläpp som sker i syfte att bekämpa annat utsläpp och som godkänts av myndighet tillåtna. Detta undantag gäller inom samtliga vattenområden som regleras i direktivet och rambeslutet.

I ett avseende går emellertid direktivet något längre än MARPOL 73/78. Ett av undantagen i bilagorna I och II till MARPOL 73/78 anger att föreskrifterna om förbud mot utsläpp inte skall gälla i fråga om utsläpp som är en följd av en skada på fartyget och dess utrustning om

a) alla rimliga försiktighetsåtgärder har vidtagits efter det att skadan inträffat eller utsläppet upptäckts för att hindra eller begränsa utsläppet, och

b) ägaren eller befälhavaren inte handlat i avsikt att orsaka skada eller vårdslöst och med kännedom om att en skada troligen skulle bli följd.

Denna undantagsbestämmelse i MARPOL 73/78 skall enligt direktivet inte tillämpas på medlemsstaternas inre vatten eller i dess territorialhav. Däremot skall undantagsbestämmelsen tillämpas vid utsläpp av förorenande ämnen i internationella sund, ekonomiska zoner och det fria havet för redaren, fartygets befälhavare och besättningen när denna handlar under befälhavarens ansvar, förutsatt att de uppfyller kraven i undantagsbestämmelsen.

I praktiken torde direktivets undantag från MARPOL 73/78:s reglering få betydelse vid utsläpp på inre vatten och i territorialhavet. Om utsläppet är en följd av skada på fartyget och dess utrustning skall det alltså betraktas som en överträdelse – förutsatt att det skett uppsåtligen eller genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet. Den som sålunda orsakat utsläpp till följd av skada – och då handlat antingen uppsåtligen, vårdslöst eller grovt oaktsamt – skall inte kunna freda sig med att han eller hon efter olyckan vidtagit alla rimliga försiktighetsåtgärder för att hindra eller begränsa utsläppet. Han eller hon kan heller inte freda sig med att han eller hon inte handlat med avsikt att orsaka skada eller vårdslöst och med kännedom om att en skada troligen skulle bli följd (dvs. medveten vårdslöshet). Den särskilda regleringen i direktivet kan sägas skärpa kravet på att tillse att fartyget inte framförs eller hålls i ett sådant skick att det inte till följd av skada orsakar utsläpp. För det fall ett sådant förfarande sker uppsåtligen, vårdslöst eller av grov oaktsamhet innebär det att utsläppet enligt direktivet skall anses som en överträdelse. Enligt artikel 3 i rambeslutet skall då överträdelserna vara kriminaliserade.

Rambeslutet ger dock medlemsstaterna möjlighet att straffrätligt modifiera undantaget från MARPOL 73/78 i artikel 5.2 i direktivet. Artikel 2.1 i rambeslutet, dvs. att överträdelser av artiklarna 4 och 5 i direktivet skall betraktas som brott, skall nämligen inte, enligt *artikel 2.2*, gälla besättningsmedlemmar, beträffande överträdelser i sund som används för internationell sjöfart, i exklusiva ekonomiska zoner och på det fria havet när villkoren i regel 11 b i bilaga I eller regel 6 b i bilaga II till MARPOL 73/78 är uppfyllda.

Enligt direktivet skall besättningsmän, när det gäller överträdelser i sund som används för internationell sjöfart, i exklusiva ekonomiska zoner och på det fria havet komma i åtnjutande av den ovan beskrivna undantagsregeln från ansvar i artikel 5.2 i direktivet, *förutsatt att de handlar under befälhavarens ansvar*. Enligt rambeslutet skall besättningsmännen omfattas av undantagsbestämmelsen, även om de *inte* handlar under befälhavarens ansvar. I praktiken torde denna undantagsbestämmelse i rambeslutet inte ha någon större betydelse, oavsett om medlemsstaterna väljer att genomföra den eller inte. Man torde få anse att en besättningsman handlar under befälhavarens ansvar, förutsatt att han eller hon inte uppsåtligt skadar fartyget eller dess utrustning – varvid undantagsbestämmelsen i rambeslutet i vilket fall som helst inte blir tillämplig.

Gällande svenska ansvarsbestämmelser

I svensk rätt finns bestämmelser om förbud mot utsläpp av skadliga ämnen i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfL) och i föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, huvudsakligen i den till lagen hörande förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg (Vlff) samt i Sjöfartsverkets kungörelse (SJÖFS 1985:19) med föreskrifter om åtgärder mot vattenförorening från fartyg, ändrad genom framför allt SJÖFS 2001:15. Lagstiftningen är tillämplig på såväl svenska som utländska fartyg, men inte på andra utländska fartyg än sådana som används i affärsdrift. Den svenska regleringen om förbud mot utsläpp i olika vattenområden samt undantag från förbuden överensstämmer med bestämmelserna i MARPOL 73/78.

Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt i Östersjöområdet utanför dessa vattenområden får således olja inte släppas ut från fartyg (2 kap. 2 § VlfL).

När det gäller andra vattenområden får regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddela föreskrifter om förbud mot utsläpp av olja. Dessa finns i Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 1985:19) och gäller för svenska fartyg var de än befinner sig, och för utländska fartyg inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon (1 kap. 1 § SJÖFS 1985:19).

Från förbudet mot oljeutsläpp får emellertid regeringen eller den myndighet som regeringen utser föreskriva om eller i enskilda fall medge undantag. Undantagen innebär bl.a. att rent länsvatten får släppas ut inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt i Östersjöområdet utanför dessa vattenområden under vissa givna omständigheter. Bland annat får oljeinnehållet i länsvatten överbord inte överstiga 15 miljondelar (2 kap. 2 § Vlff och 2 kap. 3 § SJÖFS 1985:19). Vidare får rent

Av de undantag som finns från föreskrifterna om förbud är i detta sammanhang av särskilt intresse det som framgår av 2 kap. 10 § SJÖFS 1985:19. I den bestämmelsen anges följande:

Föreskrifterna om förbud mot utsläpp av olja gäller inte i fråga om

1. utsläpp som är nödvändigt för fartygets säkerhet eller för att rädda människoliv till sjöss,

2. utsläpp som är en följd av en skada på fartyget eller dess utrustning

a) om alla rimliga försiktighetsåtgärder har vidtagits efter det att skadan inträffat eller utsläppet upptäckts för att hindra eller så långt som möjligt begränsa utsläppet enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 4 § lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg och

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

3. utsläpp av ämnen som innehåller olja när utsläppet görs av tullverket, kustbevakning eller kommuner eller på dessas uppdrag i syfte att bekämpa annat utsläpp.

Ämnen, som används för oljebekämpningsändamål, skall vara godkända av produktkontrollnämnden.

När det gäller förbud mot utsläpp av andra skadliga ämnen än olja har regeringen eller den myndighet som regeringen utser i 2 kap. 3 § VlfL bemyndigats att meddela föreskrifter. Även dessa finns i Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 1985:19). En motsvarighet till ovan återgivna undantag i 2 kap. 10 § SJÖFS 1985:19 finns vad gäller skadliga flytande ämnen i bulk i 3 kap. 11 § SJÖFS 1985:19.

I 2 kap. 4 § VlfL anges att om det till följd av en olyckshändelse släpps ut skadliga ämnen från ett fartyg skall utsläppet begränsas så långt det är möjligt.

Bestämmelser om straff för överträdelser av bestämmelserna om förbud mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen finns i 10 kap. VlfL. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot något av lagens utsläppsförbud döms till böter eller fängelse i högst två år (10 kap. 1 §). Befälhavaren och annat ansvarigt befäl kan dessutom dömas till böter eller fängelse i högst två år om de uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte skall ske i strid med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (10 kap. 2 §).

Även fartygets redare och ägare kan ställas till ansvar för olagliga utsläpp. Enligt 10 kap. 6 § VlfL döms nämligen redaren eller ägaren som om han själv begått gärningen, om han underlåtit att göra vad som skäligen kunnat fordras av honom för att förhindra det inträffade.

Om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken har de bestämmelserna företräde. Vad som främst kan komma i fråga är att gärningen är att bedöma som grovt miljöbrott, där straffskalan är fängelse i lägst sex månader och högst sex år (29 kap. 1 § miljöbalken).

I avsnitt 6.2 behandlas frågan om eventuella lagstiftningsåtgärder i anledning av rambeslutets bestämmelser om brott.

Varje medlemsstat skall enligt *artikel 3*, i enlighet med nationell lagstiftning, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att medhjälp, bistånd och anstiftan till sådana brott som avses i artikel 2 är straffbara.

Gällande svenska ansvarsbestämmelser

Enligt den allmänna medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken gäller ansvar som är föreskrivet för viss gärning inte endast den som har utfört gärningen utan även den som har främjat gärningen med råd eller dåd. Med uttrycket ”råd eller dåd” avses att främjandet skall ha skett med psykiska eller fysiska medel. Enligt normalt språkbruk främjas en gärning när någon har gjort något som underlättar eller i vart fall är ägnat att underlätta gärningens utförande. I brottsbalken har dock uttrycket givits en vidare betydelse och kan även innefatta medverkan som inte utgjort någon förutsättning för brottet. Att ett främjande av en gärning är straffbart såsom medverkan, även om det inte är en förutsättning för att gärningen skall komma till stånd, medför att medverkansansvar kan drabba även den som endast obetydligt bidragit till gärningen.

I paragrafens andra stycke föreskrivs att den som inte är att anse som gärningsman skall dömas för anstiftan av brottet, om han eller hon har förmått annan till utförandet, och annars för medhjälp till detta. Av detta följer att medverkan kan ha tre former enligt svensk rätt: gärningsmannaskap, anstiftan och medhjälp. Mellan dessa olika former gäller en prioritetsordning. Gärningsmannaskap har företräde framför de båda andra medverkansformerna och anstiftan ses som allvarligare än medhjälp. Varje medverkande är självständigt ansvarig, dvs. oberoende av om det är möjligt att straffa någon annan medverkande. Ansvaret är dock beroende av att ett brott eller, om det är straffbelagt, försök till brott, objektivt, har begåtts.

Regeln gäller vid alla brottsbalksbrott samt de brott i specialstraffrätten för vilka fängelse är föreskrivet eller en särskild föreskrift finns att medverkan skall bestraffas. Om något annat följer av vad som är föreskrivet för särskilda fall skall bestämmelsen inte tillämpas.

I avsnitt 6.3 behandlas frågan om eventuella lagstiftningsåtgärder i anledning av rambeslutets bestämmelser om medhjälp, bistånd och anstiftan.

5.4 Påföljder

Enligt *artikel 4.1* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att de brott som avses i artiklarna 2 och 3 beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som, åtminstone i allvarliga fall, innefattar ett maximalt frihetsstraff på minst ett till tre år.

I *artikel 4.1a* föreskrivs en möjlighet till undantag för ringa fall. I mindre allvarliga fall där de begångna handlingarna inte orsakar en för-

sämring av vattenkvaliteten, kan medlemsstaten besluta om påföljder av ett annat slag än de som fastställs i punkt 1.

Enligt *artikel 4.2* kan de straffrättsliga påföljder som anges i punkt 1 åtföljas av andra påföljder eller åtgärder, särskilt böter eller av att en fysisk person mister rätten att utöva en verksamhet som kräver officiellt tillstånd eller godkännande, eller rätten att grunda, förvalta eller leda ett företag eller en inrättning i det fall då de omständigheter som lett till hans eller hennes fällande dom visar att det föreligger en uppenbar risk för att samma sorts brottsliga verksamhet kan komma att fortsätta.

Artikel 4.3 anger att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att ett uppsåtligt brott enligt artikel 2 beläggs med ett maximalt frihetsstraff på minst fem till tio år om brottet har vållat betydande och omfattande skada på vattenkvaliteten, på djur eller växtarter eller på delar av dem och dödsfall eller allvarlig personskada.

I *artikel 4.4* föreskrivs att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att ett uppsåtligt brott enligt artikel 2 beläggs med ett maximalt frihetsstraff på minst två till fem år, om

a) brottet har vållat betydande och omfattande skada på vattenkvaliteten, på djur eller växtarter eller på delar av dem, eller

b) brottet begicks inom ramen för en kriminell organisation i den mening som avses i gemensam åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott, oavsett den straffnivå som anges i den gemensamma åtgärden.

Artikel 4.5 anger att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att ett brott enligt artikel 2, om det har begåtts med grov oaktsamhet, beläggs med ett maximalt frihetsstraff på minst två till fem år, om överträdelsen vållat betydande och omfattande skada på vattenkvaliteten, på djur eller växtarter eller på delar av dem och dödsfall eller allvarlig personskada.

Enligt *artikel 4.6* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att ett brott enligt artikel 2, om det har begåtts med grov oaktsamhet, beläggs med ett maximalt frihetsstraff på minst ett till tre år, om överträdelsen har vållat betydande och omfattande skada på vattenkvaliteten, på djur eller växtarter eller på delar av dem.

I *artikel 4.7* anges att i fråga om frihetsstraff skall artikeln tillämpas om inte annat följer av internationell rätt, särskilt artikel 230 i FN:s havsrättskonvention. Garantierna i bl.a. artikel 230 i havsrättskonventionen har behandlats i avsnitt 3.1.4.

Gällande svenska påföljdsbestämmelser m.m.

Som redogjorts för ovan är straffskalan för brott mot VlfL böter eller fängelse i högst två år om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken. Vad som närmast kan komma i fråga är grovt miljöbrott enligt 29 kap. 1 § miljöbalken. Den som med uppsåt förorenar vatten på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälso-risker för människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet för miljön döms för

miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt utgör straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det har vållat eller kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Enligt artikel 230 i havsrättskonventionen får endast ekonomiska påföljder ådömas, när det gäller överträdelse av nationella lagar och andra författningar eller tillämpliga regler och normer för förhindrande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön, vilka begåtts av utländska fartyg utanför territorialhavet. Vidare sägs följande i punkt 2 i samma artikel: endast ekonomiska påföljder får ådömas, när det gäller överträdelse av nationella lagar och andra författningar eller tillämpliga internationella regler och normer för förhindrande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön, vilka begåtts av utländska fartyg i territorialhavet, utom i fall av uppsåtliga och allvarliga gärningar avseende förorening i territorialhavet. Lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg (begränsningslagen) har genomfört denna artikel i svensk rätt. Av denna lag framgår följande. Om ett brott mot bestämmelser om förebyggande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön begås på ett fartyg registrerat i en främmande stat när fartyget befinner sig utanför svenskt inre vatten, får inte strängare straff än böter dömas ut. Detta gäller dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser förorening i territorialhavet.

I avsnitt 6.4 behandlas frågan om eventuella lagstiftningsåtgärder i anledning av rambeslutets bestämmelser om påföljder.

5.5 Juridiska personers ansvar

Enligt *artikel 5.1* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att juridiska personer kan ställas till ansvar för sådana brott som avses i artiklarna 2 och 3 och som begås för den juridiska personens räkning av en person som har agerat antingen på egen hand eller som en del av ett organ inom den juridiska personen och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på

- a) befogenhet att företräda den juridiska personen,
- b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller
- c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

Enligt *artikel 5.2* skall, förutom i de fall som anges i artikel 5.1, medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att en juridisk person kan ställas till ansvar om brister i den övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har möjliggjort ett brott enligt artikel 2, när detta sker för den juridiska personens räkning av en person som är underställd denne.

I *artikel 5.3* föreskrivs att den juridiska personens ansvar i enlighet med punkterna 1 och 2 inte får utesluta lagföring av fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till brott enligt artiklarna 2 och 3.

Gällande svenska bestämmelser om ansvar för juridiska personer behandlas i avsnitt 5.6.

Enligt *artikel 6.1* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att en juridisk person som ställs till ansvar i enlighet med artikel 5.1 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder. Dessa påföljder

i) skall innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter, som åtminstone i fall där den juridiska personen ställs till ansvar för brott som avses i artikel 2, har

– en maximal påföljd på minst 150 000 euro till 300 000 euro,
– en maximal påföljd på minst 750 000 euro till 1 500 000 euro i de allvarligaste fallen, inklusive åtminstone de uppsåtliga brott som omfattas av artikel 4.3 och 4.4,

ii) kan i samtliga fall omfatta andra påföljder än böter, som

a) frångående av rätt till offentliga förmåner eller stöd,

b) tillfälligt eller permanent näringsförbud,

c) rättslig övervakning,

d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten, eller

e) skyldighet att vidta särskilda åtgärder för att undanröja följderna av den överträdelse som ledde till ansvar för den juridiska personen.

I *artikel 6.1a* föreskrivs följande. För att genomföra punkt 1 i, dock utan att det strider mot första meningen i punkt 1, skall de medlemsstater som inte har euron som valuta tillämpa den växelkurs mellan euron och deras egen valuta som offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning den dag detta rambeslut antas.

Enligt *artikel 6.2* får en medlemsstat genomföra punkt 1 i) genom att tillämpa ett system där bötesbeloppet står i proportion till den juridiska personens omsättning, den ekonomiska fördel som erhöles eller planerades när brottet förövades eller något annat värde som ger en anvisning om den juridiska personens ekonomiska situation, under förutsättning att ett sådant system gör det möjligt att tillämpa maximibelopp för böterna som åtminstone motsvarar det lägsta beloppet för de maximala böter som anges i punkt 1 i). En medlemsstat som har för avsikt att tillämpa rambeslutet i enlighet med punkt 2 skall enligt *artikel 6.3* underrätta rådets generalsekretariat och kommissionen om att man avser att göra detta.

Enligt *artikel 6.4* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att en juridisk person som ställs till ansvar i enlighet med artikel 5.2 skall kunna bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder eller åtgärder.

Gällande svenska bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer

I 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken återfinns bestämmelser om företagsbot. Av dessa följer att för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet skall näringsidkaren åläggas företagsbot. Det gäller under förutsättning att brottsligheten inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag samt näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Regelverket innehåller också

bestämmelser om bl.a. hur företagsbotens storlek skall bestämmas samt jämningsbestämmelser.

Härtill kan nämnas att en administrativ sanktionsavgift, vattenföroreningsavgift, enligt 8 kap. VlfL skall påföras fartygets redare eller ägare om något av utsläppsförbuden har överträtts, oberoende om något brott har begåtts.

I avsnitt 6.5 behandlas frågan om eventuella lagstiftningsåtgärder i anledning av rambeslutets bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer.

5.7 Domstols behörighet

Varje medlemsstat skall enligt *artikel 7.1* vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet i enlighet med internationell rätt med avseende på sådana brott som avses i artiklarna 2 och 3 och som har begåtts

- a) helt eller delvis inom medlemsstatens territorium,
- b) inom dess exklusiva ekonomiska zon eller inom en motsvarande zon som fastställts i enlighet med internationell rätt,
- c) ombord på ett fartyg som för dess flagg,
- d) av en av dess medborgare om brottet är straffbart enligt strafflagstiftningen där det begicks eller om den plats där det begicks inte faller under någon territoriell behörighet, eller
- e) till förmån för en juridisk person som har ett huvudkontor på dess territorium,
- f) utanför dess territorium men har förorsakat eller kan komma att förorsaka föroreningar inom dess territorium eller dess exklusiva ekonomiska zon, och fartyget frivilligt befinner sig i en medlemsstats hamn eller offshore-terminal,
- g) på det fria havet och fartyget frivilligt befinner sig i en medlemsstats hamn eller offshore terminal.

Av *artikel 7.2* framgår att varje medlemsstat får besluta att den inte skall tillämpa eller att den endast i särskilda fall eller under särskilda omständigheter skall tillämpa bestämmelsen om behörighet i punkterna d och e i *artikel 7.1*. Medlemsstaterna skall enligt *artikel 7.3* informera rådets generalsekretariat om de beslutar att tillämpa *artikel 7.2*, i förekommande fall med angivande av de särskilda fall eller omständigheter då beslutet skall gälla.

När fler än en medlemsstat har behörighet skall enligt *artikel 7.4* de berörda medlemsstaterna vinnlägga sig om att samordna sina åtgärder på lämpligt sätt, i synnerhet vad gäller villkoren för lagföring och förfarandena för ömsesidig rättslig hjälp. Hänsyn bör då enligt *artikel 7.5* tas till följande relevanta omständigheter:

- a) Den medlemsstat på vars territorium, inom vars exklusiva ekonomiska zon eller motsvarande zon brottet har begåtts.
- b) Den medlemsstat på vars territorium, inom vars exklusiva ekonomiska zon eller motsvarande zon följderna av brottet visar sig.
- c) Den medlemsstat på vars territorium, inom vars exklusiva ekonomiska zon eller motsvarande zon det fartyg från vilket brottet har begåtts befinner sig i transitpassage.

d) Den medlemsstat där gärningsmannen är medborgare eller fast bosatt.

e) Den medlemsstat på vars territorium den juridiska person för vars räkning brottet har begåtts har sitt huvudkontor.

f) Den medlemsstat som är flaggstat för det fartyg från vilket brottet har begåtts.

Enligt *artikel 7.6* omfattar vid tillämpningen av denna artikel ett territorium det område som avses i artikel 3.1 a och 3.1 b i direktivet, dvs. en stats inre vatten respektive territorialhav. Direktivets geografiska räckvidd behandlas i avsnitt 4.3.

Gällande svenska behörighets- och lagföringsbestämmelser

Svensk straffrättslig domsrätt regleras i huvudsak i 2 kap. brottsbalken.

Enligt 2 kap. 1 § brottsbalken har svenska domstolar alltid domsrätt avseende brott som är begångna här i riket. Med ”här i riket” avses Sveriges landterritorium och svenskt sjöterritorium samt luftrummet ovanför land- och sjöterritoriet. I 2 kap. 4 § brottsbalken stadgas att brott skall anses begånget där den brottsliga handlingen företogs, så ock där brottet fullbordades eller, vid försök, det avsedda brottet skulle ha fullbordats.

Bestämmelserna i 2 kap. 2 § samma balk reglerar brott som har begåtts utom riket. Enligt första stycket omfattar svensk domsrätt i princip alla av svenska medborgare begångna brott. Med svensk medborgare jämställs utlänning med hemvist i Sverige. Av samma paragraf framgår att den svenska behörigheten i vissa särskilt angivna fall också kan sträcka sig till brott som begåtts utom riket av andra utlänningar, exempelvis utlänning som efter brottet har blivit svensk medborgare eller utlänning som vistas i Sverige, om brottet i sistnämnda fall kan medföra fängelse i mer än sex månader. I paragrafens andra stycke föreskrivs ett generellt krav på dubbel straffbarhet. Enligt denna bestämmelse gäller inte behörighetsreglerna om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den begåtts inom område som ej tillhör någon stat (exempelvis det fria havet) och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på gärningen.

I 2 kap. 3 § brottsbalken kompletteras reglerna i 2 § med bestämmelser som utsträcker kompetensen till vissa fall. Av intresse i sammanhanget är främst punkten 1, där det föreskrivs att för brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som anges i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet har förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavarens eller någon annan som tillhörde besättningen på sådant fartyg. Regeln bygger på vad som brukar kallas *flaggstatsprincipen*.

Det finns ett principiellt krav på åtalsförordnande för utomlands begångna gärningar i 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken.

I VlfL finns en särskild bestämmelse om domsrätt när det gäller olagliga utsläpp och andra brott mot VlfL som skett i Sveriges ekonomiska zon. I 10 kap. 10 § VlfL föreskrivs sålunda att 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 tillämpligt. Detsamma gäller om gärningen kan föranleda ansvar enligt brottsbalken

eller miljöbalken. För att lagstiftningen skall vara anpassad till de särskilda begränsningar som följer av havsrättskonventionen har det i 11 § samma kapitel införts en särskild åtalsbegränsningsregel.

I avsnitt 6.6 behandlas frågan om de svenska behörighetsreglernas överensstämmelse med rambeslutet och de eventuella lagstiftningsåtgärder som bestämmelsen i rambeslutet påkallar.

5.8 Spridning av information

Om en medlemsstat underrättas om att ett av de brott som avses i artikel 2 har begåtts eller riskerar att begås och detta förorsakar eller kan komma att förorsaka överhängande föroreningar skall medlemsstaten enligt *artikel 8.1* omedelbart underrätta dels de andra medlemsstater som kan drabbas av dessa skador och dels kommissionen.

Om en medlemsstat underrättas om att ett av de brott som avses i artikel 2 har begåtts eller riskerar att begås och detta sannolikt faller under en av medlemsstaternas behörighet skall medlemsstaten enligt *artikel 8.2* omedelbart underrätta den sistnämnda medlemsstaten.

I *artikel 8.3* föreskrivs att medlemsstaterna utan dröjsmål skall underrätta flaggstaten eller varje annan berörd medlemsstat om de åtgärder som vidtagits enligt rambeslutet, särskilt artikel 7.

5.9 Kontaktpunkter

Varje medlemsstat skall enligt *artikel 9.1* utse befintliga kontaktpunkter eller vid behov upprätta nya kontaktpunkter, i synnerhet för utbyte av information enligt artikel 8. Varje medlemsstat skall enligt *artikel 9.2* underrätta kommissionen om vilken eller vilka myndigheter som fungerar som kontaktpunkt enligt punkten 1. Kommissionen skall underrätta övriga medlemsstater om dessa kontaktpunkter.

5.10 Territoriellt tillämpningsområde

Enligt *artikel 10* är det territoriella tillämpningsområdet för detta rambeslut det som gäller för direktivet, se avsnitt 4.3.

5.11 Genomförande m.m.

Medlemsstaterna skall enligt *artikel 11.1* senast 18 månader efter antagande av rambeslutet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa rambeslutet. Senast samma dag skall medlemsstaterna enligt *artikel 11.2* till rådets generalsekretariat och till kommissionen överlämna texten till de bestämmelser genom vilka skyldigheterna enligt rambeslutet införlivas med deras nationella lagstiftning. På grundval av denna information och en skriftlig rapport från kommissionen skall rådet senast 24 månader efter det att lagstiftningsåtgärderna skulle ha varit vidtagna

bedöma i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa rambeslutet.

I *artikel 11.3* föreskrivs en särskild utvärderingsmekanism. Fem år efter det datum som avses i punkt 1 skall kommissionen på grundval av information från medlemsstaterna om den praktiska tillämpningen av bestämmelserna för att genomföra rambeslutet förelägga rådet en rapport och lägga fram de förslag den anser lämpliga, vilket får inbegripa förslag om att medlemsstaterna när det gäller brott som har begåtts på deras territorialvatten eller inom deras exklusiva ekonomiska zon eller en motsvarande zon inte skall betrakta ett fartyg som för en annan medlemsstats flagg som ett utländskt fartyg i den mening som avses i artikel 230 i havsrättskonventionen.

5.12 Ikraftträdande

Rambeslutet träder enligt *artikel 12* i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning.

6 Behovet av lagändringar

6.1 Definitionen av fartyg

Regeringens bedömning: Det behöver utredas om definitionen av fartyg i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg bör ändras så att det tydligt framgår att också undervattensfartyg omfattas.

Promemorians bedömning: I promemorian anges att definitionen av fartyg i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (Vlfl) torde behöva vidgas till att även omfatta undervattensfartyg.

Remissinstanserna: *Kustbevakningen* ställer sig tveksam till om fartygsbegreppet behöver utvidgas till även undervattensfartyg.

Skälen för regeringens bedömning: Av artikel 1 i rambeslutet framgår att vid tillämpningen av rambeslutet skall definitionerna i direktivet gälla. I direktivet återfinns definitionerna i artikel 2. Med fartyg avses där havsgående fartyg, oberoende av flagg, av alla slag som används i den marina miljön, däri inbegripet bärplansbåtar, svävare, undervattensfartyg och flytande farkoster (artikel 2.4).

I 1 kap. 2 § Vlfl definieras fartyg som ”Fartyg, svävare, fasta eller flytande plattformar samt andra flytande anordningar som används till sjöss.” Denna definition stämmer inte helt överens med direktivets, så tillvida att undervattensbåtar inte omnämns. *Kustbevakningen* anser dock att eftersom definitionen i Vlfl inte gör något undantag för fartyg som kan användas för transport till sjöss flytande under vattenytan torde även undervattensfartyg kunna anses som fartyg i Vlfl:s mening.

I förarbetena till Vlfl (prop. 1979/80:167, s. 118) anges att ”fartyg” i 1 kap. 2 § Vlfl definieras på samma sätt som i den föregående lagen (1976:6) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg inom Östersjö-

området. Det anges också att definitionerna i huvudsak överensstämmer med MARPOL-protokollet och Helsingforskonventionen.

I förarbetena till 1976 års lag (prop. 1975/76:5) återfinns inte några författningskommentarer. Däremot finns som bilaga 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg, dvs. MARPOL 73, som sedermera kom att kompletteras av 1978 års tilläggsprotokoll. I artikel 2.4 i MARPOL, både i 1973 års version och i versionen som den fick efter tilläggsprotokollet 1978, anges att med "fartyg" förstås fartyg av alla slag som användes i den marina miljön, däri inbegripet bärplansbåtar, svävare, undervattensfartyg, flytande farkoster och fasta eller flytande plattformar. I regel 4.4a i bilaga 1 till konventionen anges dock att bl.a. undervattensfarkoster vars konstruktion är sådan att tillämpning av föreskrifterna i fråga om konstruktion och utrustning är orimlig eller omöjlig av administrationen får undantas från sådan föreskrift under vissa förutsättningar. Helsingforskonventionen, som också finns som bilaga i sistnämnda förarbeten, definierar i artikel 3.1 begreppet fartyg på samma sätt som MARPOL 73/78. Någon undantagsmöjlighet vid tillämpningen av t.ex. undervattensfarkoster finns dock inte i Helsingforskonventionen.

Av dessa förarbeten framgår således att tanken i och för sig har varit att definitionen av begreppet fartyg i VlfL skall vara densamma som i MARPOL 73/78 och Helsingforskonventionen, dvs. omfatta även undervattensfartyg. Definitionen av fartyg i VlfL, som även i övrigt avviker från MARPOL:s och Helsingforskonventionens, har dock inte kommit att omnämna undervattensfartyg. Frågan huruvida denna avvikelse är avsedd har heller inte kommenterats i förarbetena.

Det är således inte helt uppenbart att undervattensfartyg inte kan anses omfattade av den nu gällande definitionen av fartyg i VlfL. Mot bakgrund av den ovan redovisade skillnaden mellan definitionerna i å ena sidan MARPOL 73/78 och Helsingforskonventionen och å andra sidan VlfL kan det dock inte utan vidare slås fast att undervattensfartyg omfattas av VlfL i nuvarande lydelse. Frågan om VlfL behöver ändras får således utredas vidare i det fortsatta arbetet med att ta fram konkreta lagtextförslag efter det att rambeslutet har antagits.

Det bör dock nämnas att det faktum att undervattensfartyg skall omfattas av definitionerna för närvarande inte torde få någon större praktisk betydelse, eftersom undervattensfartyg i dag nästan uteslutande utgörs av örlogsfartyg. I artikel 3 föreskrivs nämligen räckvidden för direktivet, vilket även avgränsar räckvidden för vad som enligt rambeslutet skall kriminaliseras. Av artikel 3 punkt 2 framgår att direktivet skall tillämpas på utsläpp av förorenande ämnen från alla fartyg, oberoende av deras flagg, med undantag av örlogsfartyg, militära hjälpfartyg eller andra fartyg som ägs och drivs av en stat och som för närvarande endast används i statlig, icke-kommersiell drift.

Regeringens bedömning: Sverige uppfyller till övervägande del de kriminaliseringsåtaganden som följer av rambeslutet. De eventuella konsekvenser som rambeslutet i denna del kan medföra torde inte kräva ändring i lag utan kan ske i förordningsform.

Utsläppsförbuden för utländska fartyg torde behöva utvidgas till att omfatta även områden som inte tillhör någon stat (dvs. det fria havet).

Det särskilda undantag från vad som skall anses utgöra ett otillåtet utsläpp – vid utsläpp som är följden av en skada – torde behöva modifieras i enlighet med vad som föreskrivs i direktivet.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Riksåklagaren* och *Kustbevakningen* vill med anledning av en aktuell dom från Högsta domstolen för det fortsatta lagstiftningsarbetet uppmärksamma frågan om en komplettering av straffrättsliga bestämmelser med myndighetsföreskrifter är förenlig med regeringsformen. *SEKO Sjöfolk* har anfört att allt arbete ombord ligger under befälhavaren och att ansvaret därför också ligger på befälhavaren.

Skälen för regeringens bedömning

MARPOL är genomförd i svensk rätt

Artikel 2 i rambeslutet anger att de överträdelser som definieras i artikel 4 och 5 i direktivet skall betraktas som brott. Vad som skall bli föremål för kriminalisering framgår sålunda av artikel 4 och 5 i direktivet. Enligt artikel 4 i direktivet skall medlemsstaterna se till att utsläpp av förorenande ämnen i något av de områden som anges i artikel 3.1 i direktivet skall betraktas som överträdelser om de skett uppsåtligen eller genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet. I artikel 5 anges därefter vissa undantag – dvs. utsläpp som inte skall betraktas som överträdelser. Utformningen av dessa undantag redovisas utförligt i avsnitt 5.2.

MARPOL 73/78 är genomförd i den svenska lagstiftningen. I 10 kap. 1 § VlfL föreskrivs att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot något av de förbud som gäller enligt 2 kap. VlfL döms till böter eller fängelse i högst två år. Genom regleringen i 2 kap. VlfL jämte de undantag från 2 kap. VlfL och de ytterligare förbud som meddelats med stöd av bemyndiganden i 2 kap. VlfL är samtliga utsläpp som är förbjudna enligt MARPOL 73/78 också kriminaliserade enligt 10 kap. VlfL.

Vad gäller den subjektiva täckningen föreskrivs i VlfL att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot utsläppsförbuden skall dömas till ansvar. Förutsättningen för ansvar enligt rambeslutet och direktivet är att utsläppet skett uppsåtligen eller genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet. Svensk rätt uppfyller sålunda kraven i denna del. I sammanhanget kan nämnas att direktivet enligt artikel 2.2 uttryckligen utgör ett s.k. minimidirektiv. Rambeslut kan till sin natur bara omfatta minimibestämmelser. Den omständigheten att den svenska regleringen med krav endast på oaktsamhet måhända är något mer långtgående än vad som föreskrivs i direktivet (vårdslöshet och grov oaktsamhet) påkallar därför

inte några särskilda överväganden. Enligt artikel 2 i förening med artikel 4.1.a kan medlemsstaterna i mindre allvarliga fall besluta om påföljder av ett annat slag än straffrättsliga. I VlfL finns inga undantag för ringa fall. Eftersom det är en frivillig reglering i rambeslutet i denna del påkallar inte heller detta några särskilda överväganden.

På två punkter förutsätts emellertid en utvidgning av det kriminaliserade området för att direktivet och därigenom även rambeslutet skall uppfyllas fullt ut. Det gäller dels utsläpp från utländska fartyg på det fria havet och dels utsläpp som skett till följd av skada på fartyget.

Innan en redogörelse lämnas av de utvidgningar som behöver göras, vill regeringen dock, med anledning av *Riksåklagarens* och *Kustbevakningens* uppmärksammande av frågan om s.k. blankettstraffstadgandens förenlighet med regeringsformen, nämna följande. Högsta domstolen har i en dom den 9 februari 2005 i mål nr B 4466-02 prövat frågan om blankettstraffstadganden, dvs. straffbestämmelser där brottsbeskrivningen utfylls genom hänvisning till en primär regel på ett annat ställe i regelverket, är förenliga med regeringsformen när fängelse ingår i straffskalan för brott mot föreskrifter som en förvaltningsmyndighet eller en kommun har meddelat. De frågor om blankettstraffstadgandens giltighet som domen väcker bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utsläpp från utländska fartyg på det fria havet

Enligt artikel 4 i direktivet skall medlemsstaterna se till att utsläpp av förorenande ämnen orsakade av fartyg i något av de områden som avses i artikel 3.1 betraktas som överträdelser, om de skett uppsåtligen eller genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet. De områden som avses är en medlemsstats inre vatten, territorialhav och ekonomiska zon, vissa sund som används för internationell sjöfart (i den mån en medlemsstat har jurisdiktion över dessa) samt det fria havet.

Den svenska lagstiftningen täcker redan i dag – i den mån det är aktuellt – dessa områden, med undantag för brott begångna på utländska fartyg på det fria havet. För att även dessa vattenområden skall komma att omfattas torde dock krävas en ändring i regelverket. Ändringar kan göras i förordning. Bemyndiganden finns i 2 kap. 2 § andra stycket och 3 § VlfL.

Bestämmelsen om internationella sund föranleder inte några författningsändringar för svensk del.

Utsläpp som skett till följd av skada

Som närmare anges i avsnitt 5.2 gäller under vissa förhållanden inte bestämmelserna om förbud mot utsläpp av olja sådana utsläpp som är en följd av en skada på fartygets och dess utrustning (2 kap. 10 § SJÖFS). Motsvarande reglering finns i 3 kap. 11 § SJÖFS 1985:19 såvitt avser utsläpp av skadliga flytande ämnen i bulk. Dessa undantagsbestämmelser ansluter till regel 11 b i bilaga I (olja) och regel 6 b i bilaga II (skadliga flytande ämnen) till MARPOL 73/78.

Som också redogjorts för i avsnitt 5.2 skall denna undantagsbestämmelse inte tillämpas på medlemsstaternas inre vatten eller i dess territorialhav.

Utsläpp av förorenade ämnen i internationella sund, ekonomiska zoner och det fria havet (artikel 3 c–e i direktivet) skall inte betraktas som överträdelser för redaren, fartygets befälhavare och besättningen när denna handlar under befälhavarens ansvar – om de uppfyller kraven i undantagsbestämmelsen. Enligt rambeslutet kan därjämte övriga besättningsmän i motsvarande vattenområden undantas från kriminalisering.

I de fall som undantagsbestämmelsen inte blir tillämplig, skall sålunda varje utsläpp som skett uppsåtligt, vårdslöst eller genom grov oaktsamhet omfattas av kriminalisering, även i de fall utsläppet skett som en följd av en skada på fartygets och dess utrustning. För att uppfylla denna reglering torde de uttryckliga undantagsbestämmelserna som nu återfinns i SJÖFS 1985:19 behöva omarbetas. Detta kan ske i förordningsform. Bemyndiganden finns i 2 kap. 2 § andra stycket och 3 § VlfL. Såvitt gäller *SEKO Sjöfolks* påpekande kan anföras att frågan om ansvarsfördelning mellan olika besättningsmän och betydelsen av att uttryckliga order har givits är att bedöma enligt sedvanliga straffrättsliga principer och att rambeslutet inte innebär någon nyordning i den delen.

6.3 Anstiftan och medhjälp till brott

Regeringens bedömning: Sverige uppfyller till övervägande del rambeslutets bestämmelser om medhjälp och anstiftan. För att fullt ut uppfylla rambeslutet torde dock en särskild regel behöva införas som föreskriver att bestämmelserna om medhjälp och anstiftan i 23 kap. 4 § brottsbalken skall gälla oberoende av att det inte går att döma till fängelse för gärningen med anledning av lagen (1996:517) om begränsning av tillämpning av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig över denna bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Av artikel 3 i rambeslutet framgår att medlemsstaterna skall straffbelägga ”medhjälp, bistånd och anstiftan” till de brott som avses i artikel 2 i rambeslutet, dvs. överträdelser av artikel 4 och 5 i direktivet. Medverkansregleringen i 23 kap. 4 § brottsbalken torde i och för sig uppfylla artikel 3 i rambeslutet.

Av 23 kap. 4 § brottsbalken framgår att anstiftan och medhjälp till ett brott inom specialstraffrätten är generellt straffbelagt om fängelse är föreskrivet för gärningen. Fängelse är enligt 10 kap. VlfL föreskrivet för de aktuella brotten. I lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg (begränsningslagen) föreskrivs emellertid att fängelse i vissa fall inte kan dömas ut. Om ett brott mot bestämmelser om förebyggande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön begås på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat när fartyget befinner sig utanför svenskt inre vatten får strängare straff än böter inte dömas ut. Detta gäller

dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser förorening i territorialhavet. Begränsningslagen innebär att den generella regleringen i 23 kap. 4 § brottsbalken inte blir tillämplig på brott som enligt begränsningslagen bara kan föranleda böter (jfr prop. 2000/2001:139 s. 109 där en lagändring på grund av begränsningslagen ansågs nödvändig för att möjliggöra husrannsakan på utländska fartyg i bl.a. den ekonomiska zonen).

För att uppfylla rambeslutet i denna del torde således behövas en bestämmelse som föreskriver att medhjälp och anstiftan till brott mot utsläppsbestämmelserna skall föranleda ansvar, oberoende av att fängelse inte kan dömas ut för gärningen på grund av bestämmelserna i begränsningslagen. En reglering av denna innebörd bör i så fall införas i VlfL.

6.4 Påföljder och försvårande omständigheter

Regeringens bedömning: Svensk rätt uppfyller rambeslutets bestämmelser om påföljder och försvårande omständigheter.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig över denna bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Som tidigare nämnts skall medlemsstaterna enligt bestämmelserna i rambeslutet försäkra sig om att de brott som avses i artiklarna 2 och 3 beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som, åtminstone i allvarliga fall, innefattar ett maximalt frihetsstraff på minst ett till tre år. Det innebär ett krav på att fängelse i åtminstone ett år skall finnas i straffskalan. Straffskalan enligt 10 kap. 1 § VlfL – böter eller fängelse i högst två år – uppfyller rambeslutet i denna del.

Bestämmelsen om andra påföljder i mindre allvarliga fall i artikel 4.1a är inte tvingande och påkallar därför ingen särskild reglering för svensk del. Inte heller bestämmelsen i artikel 4.2 är tvingande och påkallar därmed inte några lagändringar.

Enligt artikel 4.3 skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att ett uppsåtligt brott enligt artikel 2 beläggs med ett maximalt frihetsstraff på minst fem till tio år om brottet har vållat betydande och omfattande skada på vattenkvaliteten, på djur eller växtarter eller på delar av dem och dödsfall eller allvarlig personskada. Stadgandet innebär ett krav på att fängelse i åtminstone fem år skall finnas i straffskalan för dessa fall. Straffbestämmelserna i 10 kap. 1 § VlfL föreskriver ett maximistraff på två års fängelse. Bestämmelsen skall dock inte gälla om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken. Vad som kan komma i fråga vid allvarliga utsläpp är miljöbrott, grovt brott, enligt 29 kap. 1 § miljöbalken.

29 kap. 1 § miljöbalken föreskriver att den som med uppsåt 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 eller annan betydande olägenhet för miljön, döms för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt utgör straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av

om brottet är grovt skall särskilt beaktas om brottet har vållat eller kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Rambeslutet påkallar alltså att det skall finnas ett maximistraff om minst fem års fängelse i fall då brottet har vållat betydande och omfattande skada på vattenkvaliteten, på djur eller växtarter eller på delar av dem och dödsfall eller allvarlig personskada. Rekvisiten för grovt miljöbrott – att brottet vållat eller kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller att gärningen annars varit av särskild farlig art – torde få anses omfatta samtliga försvårande omständigheter enligt rambeslutet. Kravet på ett straffmaximum på mellan fem och tio års fängelse i de allvarligaste uppsåtliga fallen torde därför vara uppfyllt i svensk rätt.

Enligt artikel 4.4 skall uppsåtliga brott enligt artikel 2 beläggas med ett maximalt frihetsstraff på minst två till fem år, om

a) brottet har vållat betydande och omfattande skada på vattenkvaliteten, på djur eller växtarter eller på delar av dem, eller

b) brottet begicks inom ramen för en kriminell organisation i den mening som avses i gemensam åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott, oavsett den straffnivå som anges i den gemensamma åtgärden. Kravet på straffskalan – ett maximistraff på minst två års fängelse – uppfylls genom straffbestämmelsen i 10 kap. 1 § VlfL. Enligt svensk rätt skall såsom försvårande omständighet vid bedömningen av ett brotts straffvärde särskilt beaktas bl.a. om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll (29 kap. 2 § 6 brottsbalken). De omständigheter i övrigt som enligt rambeslutet skall föranleda ett maximistraff på minst två års fängelse finns det också utrymme att beakta inom ramen för straffmätningen.

I artikel 4.5 och 4.6 anges vilka straffskalor som medlemsstaterna minst skall föreskriva då brottet begåtts av grov oaktsamhet, *dels* då överträdelsen vållat betydande och omfattande skada på vattenkvaliteten, på djur eller växtarter eller på delar av dem och dödsfall eller allvarlig personskada (maximalt frihetsstraff på minst två till fem år) *dels* då överträdelsen har vållat betydande och omfattande skada på vattenkvaliteten, på djur eller växtarter eller på delar av dem (maximalt frihetsstraff på minst ett till tre år). Kravet på straffskalan – ett maximistraff på minst två års fängelse – uppfylls genom straffbestämmelsen i 10 kap. 1 § VlfL. De omständigheter som enligt rambeslutet skall föranleda ett maximistraff på två års fängelse finns det utrymme att beakta inom ramen för straffmätningen.

Sammantaget görs den bedömningen att bestämmelserna om påföljder i artikel 4 punkterna 1–6 inte påkallar några lagändringar för svenskt vidkommande.

I artikel 4 punkt 7 anges följande: i fråga om frihetsstraff skall denna artikel tillämpas om inte annat följer av internationell rätt, särskilt artikel 230 i FN:s havsrättskonvention.

Enligt artikel 230 i havsrättskonventionen får endast ekonomiska påföljder ådömas, när det gäller överträdelser av nationella lagar och andra författningar eller tillämpliga regler och normer för förhindrande,

begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön, vilka begåtts av utländska fartyg utanför territorialhavet. Vidare sägs följande i punkt 2 i artikel 230. Endast ekonomiska påföljder får ådömas, när det gäller överträdelse av nationella lagar och andra författningar eller tillämpliga internationella regler och normer för förhindrande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön, vilka begåtts av utländska fartyg i territorialhavet, utom i fall av uppsåtliga och allvarliga gärningar avseende förorening i territorialhavet. Denna folkrättsliga begränsning i möjligheterna att använda frihetsstraff har i Sverige genomförts genom lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg. Inte heller i denna del bedöms att rambeslutet påkallar någon ny reglering för svensk del.

6.5 Ansvar och påföljder för juridiska personer

Regeringens bedömning: Svensk rätt uppfyller de krav som rambeslutet ställer i fråga om ansvar för juridiska personer. För att uppfylla kravet enligt artikel 6 (Påföljder för juridiska personer) gällande nivån för den maximala påföljden (750 000 euro till 1 500 000 euro) för de allvarligaste fallen, torde det krävas lagändring. Kravet kan i första hand genomföras genom att maximibeloppet för företagsbot, vilket för närvarande är 3 000 000 kr, höjs.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kustbevakningen* anser att bestämmelserna om företagsbot behöver ses över för att Sverige skall ha en effektiv och avskräckande påföljd för juridiska personer och att i detta arbete vattenföroreningsavgiften särskilt bör beaktas. En anpassning av den nämnda avgiften skulle enligt *Kustbevakningen* kunna vara tillräckligt för att genomföra rambeslutet i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Bestämmelserna om ansvar och påföljder för juridiska personer i artiklarna 5 och 6 innebär att påföljder i form av bötesstraff eller administrativa avgifter under vissa förutsättningar skall kunna åläggas juridiska personer när brott har begåtts till deras förmån. Vidare får vissa andra påföljder införas. Något krav på att införa ett straffrättsligt ansvar för juridiska personer finns alltså inte. En anpassning av vattenföroreningsavgiften torde således, som *Kustbevakningen* uppger, kunna vara tillräckligt för att genomföra rambeslutet i denna del. Från bl.a. en systematisk synpunkt torde dock en sådan lösning vara mindre lämplig av följande skäl.

Bestämmelserna utgör standardbestämmelser som återkommer i flera andra antagna rambeslut inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Motsvarande bestämmelser finns bl.a. i EU:s rambeslut om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron (EGT L 140, 14.6.2000, s. 1). I samband med att riksdagen godkände det rambeslutet gjordes den bedömningen att de svenska reglerna om företagsbot (36 kap. 7–10 §§ brottsbalken) motsvarar de krav som ställs i rambeslutet (prop. 1999/2000:85, bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217). Samma bedömning gjordes i det lagstiftningsärende

som behandlade de lagändringar som ansågs nödvändiga till följd av det rambeslutet (prop. 2000/01:40, bet. 2000/01:JuU9, rskr. 2000/01:138). I den rapport som Europeiska kommissionen upprättade avseende medlemsstaternas genomförande av rambeslutet (KOM[2002] 771 slutlig) angavs också Sverige som en av åtta medlemsstater som har lagstiftning varigenom juridiska personer kan ställas till rättsligt ansvar för de brott som omfattas av rambeslutet. Även i fråga om förevarande rambeslut får reglerna om företagsbot i och för sig anses uppfylla de krav som uppställs vad gäller ansvar för juridiska personer.

I ett avseende avviker bestämmelsen om påföljder för juridiska personer från det sätt på vilket motsvarande bestämmelser tidigare har utformats. Det föreskrivs nämligen i artikel 6 att de böter eller administrativa avgifter som skall utdömas mot juridiska personer skall ha ett maximum på mellan minst 150 000 euro till 300 000 euro. I de allvarligaste fallen, inklusive åtminstone de uppsåtliga brott som omfattas av artikel 4.3 och 4.4 i rambeslutet, skall påföljder innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter på minst 750 000 euro till 1 500 000 euro.

De medlemsstater som inte har euron som valuta skall tillämpa den växelkurs mellan euron och deras egen valuta som offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning den dag rambeslutet antas.

Företagsbot skall enligt 36 kap. 8 § brottsbalken fastställas till mellan tio tusen kronor och tre miljoner kronor. De nivåer företagsboten i dag kan dömas ut till uppfyller således inte kraven enligt rambeslutet.

I departementspromemorian Företagsbot (Ds 2001:69) föreslås att maximibeloppet för företagsbot skall höjas till tio miljoner kronor. Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning men är föremål för beredning inom Regeringskansliet. En höjning på det sätt som föreslås i departementspromemorian skulle innebära att rambeslutets krav på maximinivåer uppfylls. De omständigheter som enligt artikel 6.1 i) andra strecksatsen skall kunna föranleda en maximipåföljd på minst mellan 750 000 euro och 1 500 000 euro, är sådana som torde vara möjliga att beakta vid bestämmandet av företagsbotens storlek. Den reformering av företagsbotssystemet som pågår syftar – utöver att höja maximibeloppet – till att institutet skall bli mer effektivt, lättillämpat och därtill omfatta även brott av lindrig natur.

Sammantaget görs den bedömningen att Sverige, under förutsättning att reformen genomförs, kommer att uppfylla artiklarna 5 och 6 i rambeslutet. Även om bestämmelsen om påföljder för juridiska personer till viss del avviker från det sätt på vilket motsvarande bestämmelser tidigare har utformats får en förändring av reglerna om företagsbot anses vara det lämpligaste sättet att genomföra bestämmelserna.

Regeringens bedömning: Rambeslutets krav på domsrätt uppfylls till övervägande del redan av svensk lagstiftning. För att uppfylla rambeslutet fullt ut torde det dock behövas en särskild bestämmelse om s.k. hamnstatsjurisdiktion beträffande utsläpp som skett från utländska fartyg på det fria havet.

Sverige bör på det sätt som föreskrivs i rambeslutet lämna underrättelse om att Sverige inte kommer att tillämpa bestämmelserna om behörighet i artikel 7.1 e).

Frågan om Sverige skall lämna underrättelse om att Sverige inte kommer att tillämpa bestämmelsen om behörighet i artikel 7.1 d) bör bli föremål för fortsatta överväganden.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kustbevakningen* delar bedömningen i promemorian.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt artikel 4 i direktivet skall medlemsstaterna se till att utsläpp av förorenande ämnen orsakade av fartyg i något av de områden som avses i artikel 3.1 betraktas som överträdelser om de skett uppsåtligt, genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet. De områden som avses är en medlemsstats inre vatten, territorialhav och ekonomiska zon, vissa sund som används för internationell sjöfart (i den mån en medlemsstat har jurisdiktion över dessa) samt det fria havet. Enligt artikel 2 i rambeslutet skall medlemsstaterna se till att de överträdelser som avses i artikel 4 i direktivet betraktas som brott.

I avsnitt 6.2 görs den bedömningen att tillämpningsområdet för VlfL:s utsläppsbestämmelser torde behöva utvidgas när det gäller utländska fartyg till att avse även utsläpp på det fria havet för att uppfylla direktivet och rambeslutet i denna del.

I rambeslutets artikel 7 finns en bestämmelse om domstols behörighet. I artikeln anges att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet i enlighet med internationell rätt med avseende på de aktuella brotten om brotten har begåtts

- a) helt eller delvis inom medlemsstatens territorium,
- b) inom dess exklusiva ekonomiska zon eller inom en motsvarande zon som fastställts i enlighet med internationell rätt,
- c) ombord på ett fartyg som för dess flagg,
- d) av en av dess medborgare om brottet är straffbart enligt strafflagstiftningen där det begicks eller om den plats där det begicks inte faller under någon territoriell behörighet,
- e) till förmån för en juridisk person som har ett huvudkontor på dess territorium,
- f) utanför dess territorium men har förorsakat eller kan komma att förorsaka föroreningar inom dess territorium eller dess exklusiva ekonomiska zon, och fartyget frivilligt befinner sig i en medlemsstats hamn eller offshore terminal, eller
- g) på det fria havet och fartyget frivilligt befinner sig i en medlemsstats hamn eller offshore terminal.

Enligt 2 kap. 1 § brottsbalken döms efter svensk lag och vid svensk domstol för brott som begåtts inom riket. I 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken

finns vissa allmänna bestämmelser om svensk domsrätt när ett brott har begåtts utom riket. Där framgår bl.a. att det skall dömas efter svensk lag och vid svensk domstol om ett brott har begåtts på ett svenskt fartyg (2 kap. 3 § 1). I 10 kap. 10 § VlfL anges därutöver att svensk domstol är behörig att döma i fråga om vissa brott enligt VlfL (eller om gärningen kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken) om brottet begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon. Punkterna a–c i artikel 7.1 om jurisdiktion för brott som begåtts på territoriet, i den ekonomiska zonen eller från svenskflaggat fartyg överensstämmer sålunda med svensk rätt.

Rambeslutet innehåller inte någon uttrycklig skyldighet för medlemsstater med kust vid sund, som används för internationell sjöfart och som omfattas av reglerna för genomfartstrafik i enlighet med havsrättskonventionen, del III kapitel 2, att fastställa behörighet för brott begångna i sådana sund. Enligt beaktandesats 13 i ingressen skall behörighet beträffande sådana brott fastställas enligt artikel 7.1 a och 7.1 b i rambeslutet, i enlighet med internationell rätt och i synnerhet artikel 34 i havsrättskonventionen.

Två punkter i artikel 7.1, punkterna f) och g), tar sikte på sådana utsläpp som sker utanför medlemsstatens territorium och ekonomiska zon. Domsrätt enligt bestämmelserna i rambeslutet förutsätter att fartyget frivilligt befinner sig i en medlemsstats hamn eller off-shore-terminal. Domsrätten beträffande utsläpp på fritt hav som skett från utländska fartyg grundas på bestämmelsen om hamnstatsjurisdiktion i artikel 218 i havsrättskonventionen.

Hamnstatsjurisdiktionen skall därtill ses i förhållande till de garantier som tillerkänts flaggstaten enligt havsrättskonventionen, bl.a. när det gäller undersökning av fartyg (artikel 226) samt suspension och begränsningar i inledandet av rättsligt förfarande (artikel 228). Som nämnts ovan har den svenska domsrätten i 10 kap. 10 § VlfL utvidgats till den ekonomiska zonen i fråga om utsläppsbrott. I samband med införandet av den bestämmelsen beaktades de begränsningar som artikel 228 innehåller för att inleda rättsligt förfarande genom en särskild åtalsbegränsningsregel, nämligen 10 kap. 11 § VlfL. De begränsningar som föreligger när det gäller möjligheterna att undersöka utländska fartyg har även de reglerats fullt ut vid införandet av domsrätt i den ekonomiska zonen.

Rambeslutet bedöms påkalla en särskild reglering som föreskriver domsrätt beträffande utsläpp som skett från utländska fartyg på det fria havet.

Möjligheterna att i Sverige lagföra utsläpp på fritt hav som skett från utländska fartyg kan givetvis bara grundas på de möjligheter som föreskrivs i havsrättskonventionen. Detta kommer också till uttryck i artikel 7.1 i rambeslutet, där det föreskrivs att medlemsstaterna skall fastställa sin behörighet *i enlighet med internationell rätt*. Domsrättsbestämmelsen kan bara avse fartyg som frivilligt anlöpt svensk hamn. Därtill förutsätter domsrätt att utsläppet strider mot internationella regler och normer, som fastställts genom behörig internationell organisation eller vid en allmän diplomatkonferens.

Hur den eller de särskilda bestämmelserna om hamnstatsjurisdiktion bör utformas för att överensstämma med internationell rätt, och samtidigt fullt ut ta i anspråk de möjligheter den internationella rätten erbjuder för

att lagföra dessa utsläpp, bör bli föremål för fortsatt analys i samband med att lagförslagen utarbetas. En reglering bör i så fall införas i VlfL.

Bestämmelsen i artikel 7.1 e), att en medlemsstat skall ha behörighet att döma över brott enligt rambeslutet som har begåtts till förmån för en juridisk person som har sitt huvudkontor på medlemsstatens territorium, saknar motsvarighet i svensk rätt. Svenska domstolar har emellertid en långtgående behörighet att döma över brott. Som framgått ovan har svenska domstolar alltid behörighet att döma över brott som helt eller delvis har begåtts i Sverige. Dessutom har domstolarna en vidsträckt behörighet att döma över brott som begåtts utom riket (se främst 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken). Sverige bör därför utnyttja den möjlighet som föreskrivs i artikel 7.2 att inte tillämpa denna behörighetsbestämmelse i rambeslutet. Samma bedömning har tidigare gjorts vad gäller motsvarande domsrättsbestämmelser i andra rambeslut (se exempelvis prop. 2003/04:147, s. 24 och prop. 2003/04:164, s. 31). Enligt artikel 7.3 skall rådets generalsekretariat och kommissionen underrättas om detta. Det bör ske genom regeringens försorg när rambeslutet i övrigt sedermera genomförs i svensk rätt.

I artikel 7.1 d) föreskrivs att behörighet skall fastställas om brottet har begåtts av en av medlemsstatens medborgare, om brottet är straffbart enligt strafflagstiftningen där det begicks eller om den plats där det begicks inte faller under någon territoriell behörighet.

När det gäller möjligheten att lagföra svenska medborgare som begår brott på ett område som inte tillhör någon stat, krävs enligt 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken att svårare straff än böter kan följa på gärningen. Denna situation blir aktuell om t.ex. en svensk medborgare begår ett brott ombord på ett utländskt fartyg på det fria havet. Enligt artikel 230 i havsrättskonventionen, som har genomförts i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag, kan dock endast böter komma i fråga för utsläpp som skett på det fria havet. För att genomföra artikel 7.1 d) andra ledet i rambeslutet torde således en särreglering i förhållande till vad som gäller enligt 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken vara påkallad.

Det förefaller inte självklart huruvida Sverige bör reservera sig mot den fakultativa bestämmelsen i artikel 7.1 d) eller inte. Att tillämpa bestämmelsen fullt ut skulle innebära en mer långtgående tillämpning av den s.k. aktiva personalitetsprincipen än vad som gäller enligt brottsbalkens bestämmelser. Samtidigt bör beaktas att brottsbalkens domsrättsregel i vissa fall saknar tillämplighet endast på grund av havsrättskonventionens begränsningar. Det kan finnas anledning att skapa förutsättningar för att lagföra otillåtna utsläpp i så stor utsträckning som möjligt. Frågan om Sverige bör tillämpa artikel 7.1 d) fullt ut eller inte bör därför bli föremål för fortsatt analys under beredningen av de lagförslag som rambeslutet påkallar.

Slutligen reglerar artikel 7.4 och 7.5 fall där flera medlemsstater har behörighet att döma över samma brott. Bestämmelsen innebär att de berörda medlemsstaterna skall vinnlägga sig om att samordna sina åtaganden på lämpligt sätt, i synnerhet beträffande villkoren för lagföring och förfaranden för ömsesidig rättslig hjälp. Bestämmelsen har en icke tvingande utformning och torde därför inte påkalla några lagändringar. Det kan i sammanhanget nämnas att rambeslutet om bekämpande av

terrorism (EGT L 164, 22.6.2002, s. 3) och rambeslutet om angrepp mot informationssystem innehåller liknande bestämmelser som inte har bedömts påkalla några lagstiftningsåtgärder (jfr prop. 2001/02:135 och 2002/03:38 samt 2003/04:164).

6.7 Övriga bestämmelser

Regeringens bedömning: Övriga bestämmelser i rambeslutet påkallar inte några lagändringar.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kustbevakningen* delar bedömningen i promemorian.

Skälen för regeringens bedömning: Förutom definitionen av fartyg, som har behandlats i avsnitt 6.1, påkallar övriga definitioner inte några lagändringar. Begreppen förorenande ämnen och utsläpp har redan sina respektive motsvarigheter i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfL), och begreppet MARPOL 73/78 torde inte behöva definieras, åtminstone inte i lag.

Artiklarna 8 och 9 innehåller bestämmelser om informationsspridning respektive kontaktpunkter, se avsnitt 5.8–9. Sverige har ett liknande informationsutbyte enligt de rutiner som gäller enligt HELCOM (för Östersjön) och Bonnöverenskommelsen (för Nordsjön). Det är viktigt att befintliga rapporteringsrutiner används så att inte man skapar onödiga dubbelsystem. När det gäller information till flaggstaten enligt artikel 8.3 finns i 11 kap. 15 § VlfL en motsvarande bestämmelse. Bestämmelserna torde i allt väsentligt inte behöver betyda annat för svenskt vidkommande än att befintliga rapporteringssystem kan utnyttjas. Bestämmelserna berör myndigheternas samarbete och kan genomföras genom ändringar i förordningar och föreskrifter. Om informationsutbytet rör uppgifter som omfattas av sekretess kan särskild lag- eller förordningsändring möjligen behövas [jfr 1 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100)]. I enlighet med vad som gäller i dag kan Kustbevakningen utses till svensk kontaktpunkt i rambeslutets mening.

Artikel 10 om det territoriella tillämpningsområdet, artikel 11 om genomförandet och artikel 12 om ikraftträdandet påkallar inte några lagstiftningsåtgärder.

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kustbevakningen* välkomnar förslaget till rambeslut eftersom det är av stor vikt att medlemsstaterna har en så lika-lydande lagstiftning som möjligt. *Sjöfartsverket* anser att det är angeläget att bekämpa olagliga utsläpp och att en reglering inom EU som faktiskt förhindrar sådana utsläpp skulle kunna tillföra regelverket väsentligt positiva effekter. *Sjöfartsverket* anser att förslaget är ett steg i denna riktning och har därför inget att erinra mot att rambeslutet antas. *Riksåklagaren* tillstyrker också ett godkännande av rambeslutet och ser det fortsatta lagstiftningsarbetet som mycket viktigt. *Rikspolisstyrelsen* har inget att erinra mot promemorians förslag. *SEKO Sjöfolk* har i stort inget att erinra mot rambeslutet. *SEKO Sjöfolk* är dock kritiskt mot omfattningen av de påföljder som kan komma att drabba den enskilde. *Sveriges Fartygsbefälsförening* ställer sig bakom att otillåtna utsläpp skall kunna bestraffas och invänder inte mot att rambeslutet godkännes. Föreningen anser att utsläpp som orsakats oavsiktligt eller genom olyckshändelser och som inte vållats uppsåtligen, vårdslöst eller av grov oaktsamhet inte skall kunna bestraffas utan enbart innebära ekonomisk ansvarighet. Vidare skall enligt föreningen redaren kunna hållas straffrättsligt ansvarig om han känt till eller borde känt till att fartyget haft sådana brister att de kan leda till otillåtna utsläpp. *Sveriges Redareförening* stödjer straffrättsliga sanktioner för föroreningar från fartyg som skett genom uppsåt, vårdslöshet eller grov oaktsamhet. Föreningen anser dock att utsläpp som är en följd av en skada på fartyget eller dess utrustning inte bör regleras strängare än i MARPOL 73/78. Föreningen befarar att rambeslutet, med korresponderande direktiv, kan komma att leda till problem när ett utsläpp sker i närheten av en territorialvattengräns eftersom olika regler kommer att gälla på olika sidor om territorialvattengränsen. Viljan att söka nödhamn kan även komma att påverkas och utredningar efter en olycka kan komma att försvåras. *Sjöbefälsförbundet* anser att riksdagen inte bör godkänna det upprättade utkastet till rambeslut. Förbundet anser att regleringen i rambeslutet tillsammans med direktivet innebär ett system med brottspresumtion som riktar sig mot fel rättssubjekt. Det är i första hand mot den juridiska personen som sanktioner skall riktas. Det är enligt förbundet orimligt att lasta en sjöman för utsläpp som skett genom förlisning om orsaken till att fartyget har gått under är en följd av slitage eller ålderdom. Det är inte besättningen som är att lasta för bristfällig utrustning. Att undantagen från utsläppsförbudet har inskränkts får till följd att incitamentet för att begränsa en skada minskar avsevärt. Det skapar även en stor risk för att man inte upplyser myndigheterna när ett oljeutsläpp skett eftersom man, oavsett om man lyckats sanera eller begränsa utsläppet, själv kommer att bli ansvarig för ett brott där skadan kan ha uteblivit. Vidare kan konsekvenserna bli att man ombord drar sig

för att begära assistans från myndigheterna i så stor utsträckning att skadan till slut fått betydligt större konsekvenser när man väl tvingats begära assistans än om hjälp satts in på ett tidigare stadium. Påföljderna är vidare enligt förbundet för stränga. När det gäller företagsbotens maximibelopp bör denna dock ställas i paritet till de vinster som rederiverksamhet inbringrar och göras mer kännbar än vad som nu föreslås.

Skälen för regeringens förslag

Fartygsförening är ett hot mot miljön

Fartygsföreningar utgör ett stort miljöhot, inte minst i Östersjön.

Utsläpp som har sitt ursprung i tankfartygsolyckor leder ofta till omfattande skadeverkningar. De senaste åren har flera länder i Europa drabbats av konsekvenserna av ett större oljeutsläpp. Det senaste större utsläppet i november 2002, då oljetankern *Prestige* förläste utanför Galicien, var betydande. Kostnaderna för sanering i samband med utsläppet beräknas uppgå till ca en miljard euro. Därtill skall läggas de omfattande socialekonomiska konsekvenserna. Utsläppet påverkade inte minst turistnäringen och fisket.

Sverige har under de senaste åren varit förskonat från omfattande utsläpp. En rad mindre utsläpp har dock inträffat. Av Kustbevakningens redovisning från 2004 framgår till exempel att myndigheten under det året upptäckte 342 oljeutsläpp. Kustbevakningen har under förra året intensifierat sin miljöövervakning, vilket gett en ökning av antalet upptäckta oljeutsläpp.

Sjötransporterna i Östersjöregionen har ökat markant. Särskilt tydlig är denna utveckling avseende mängden transporterad olja, som sedan senare delen av 1990-talet ökat med mer än 50 procent. Prognoser för sjötrafikutvecklingen i Östersjöområdet talar om en fortsatt ökning under de kommande 10–15 åren. Den ökade godsvolymen har hanterats med färre fartygsanlöp. Denna trend att använda allt större fartyg ser ut att hålla i sig. Samtidigt har medvetenheten om Östersjöns speciella och känsliga karaktär ökat. Sverige har varit mycket drivande i och samordnat frågan om att få Östersjön (utom ryska vatten) klassat som ett särskilt känsligt havsområde, PSSA (Particularly Sensitive Sea Area), i IMO. År 2004 fattade IMO ett principbeslut om att Östersjön (utom ryska vatten) skulle PSSA-klassas, och ett definitivt beslut väntas under år 2006.

Den ökande trafiken i Sveriges närområde och utvecklingen mot större fartyg och framför allt ökande transporter av olja i vår närhet ställer allt högre krav på insatser för ökat miljöskydd. En fartygsolycka kan leda till att stora mängder olja släpps ut. Oljeutsläpp från fartyg kan ske på grund av olycka (t.ex. grundstötning, brand, explosion och kollision), tekniskt fel eller vid s.k. operationella utsläpp, dvs. utsläpp som har samband med fartygens normala drift. Men det förekommer också att olja släpps ut från fartyg 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 om-

bord. Det förekommer även avsiktliga utsläpp som sker helt i strid mot gällande regler. 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.

Ett större oljeutsläpp kan uttradera större delen av Europas bestånd av vissa fågelarter om den inträffar vid ett viktigt övervintringsområde. Illegala oljeutsläpp från fartyg orsakar också varje år stora skador på bestånd av olika sjöfågelarter. Även små mängder olja i fåglarnas fjäderdräkt leder till nedkylning, svårigheter att söka föda och därmed en plågsam död. Sannolikt drabbas flera hundra tusen sjöfåglar varje år. Också fisk drabbas av oljeutsläpp. Framför allt är det fiskrommen som skadas. När det gäller bottenlevande organismer räcker det med några gram olja per kvadratmeter för att orsaka omfattande negativa effekter.

Utsläpp kan även, vilket Prestigeolyckan har visat, få socialekonomiska effekter eftersom fiskare drabbas av inkomstbortfall både på kort och lång sikt.

Merparten av den olja som hamnat i vattnet eller på stränderna bryts ned eller finfördelas inom några månader. I sediment och bottendjur kan oljerester dock finnas kvar betydligt längre. Nedbrytningen går särskilt långsamt i kalla vatten som i Östersjöns nordligare delar. Bottenfaunan i ett drabbat område kan förbli kraftigt skadad i åtminstone ett år och det kan dröja ett årtionde innan den är helt återställd. 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 återkommande tillförsel av olja skapar en situation med förhöjda nivåer av oljekolväten, vilket ökar risken för bestående skador på ekosystemet.

Internationell samverkan

Såväl i rådets och kommissionens handlingsplan för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, som i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 (punkt 48) efterlyses lagstiftning mot miljöbrott.

Den 27 januari 2003 antogs rådets rambeslut 2003/80/RIF om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser. Initiativet till ett rambeslut om fartygsförening utgör ytterligare ett led i strävandena att förbättra miljöskyddet genom straffrättsligt samarbete på europeisk nivå.

Att i möjligaste mån bekämpa otillåtna utsläpp är en prioriterad fråga på europeisk nivå. Förlisningarna av fartygen Prestige och Erika i november 2002 respektive december 1999 föranledde medlemsstaterna inom EU att vid flera tillfällen betona vikten av att tillskapa gemensamma regler på europeisk nivå för att komma till rätta med fartygsförening. Vid Europeiska rådets toppmöte i Köpenhamn den 13 december 2002 uttryckte alla stats- och regeringschefer inom EU sin djupa oro över olyckan med Prestige. De välkomnade också kommissionens åtgärder för att möta de ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenserna av Prestiges förlisning och dess avsikt att se över behovet av

ytterligare särskilda åtgärder, bl.a. när det gäller skadeståndsansvar och motsvarande påföljder. Rådet (Transport och telekommunikation) välkomnade den 6 december 2002 "kommissionens avsikt att lägga fram ett förslag i syfte att garantera att lämpliga sanktioner vidtas mot varje person som genom synnerligen vårdslöst beteende har orsakat eller bidragit till förorening". Dessutom höll rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 19 december 2002 med om att kompletterande åtgärder bör övervägas "för att straffrättsligt stärka skyddet för miljön, särskilt haven." Stats- och regeringscheferna begärde vid Europeiska rådets möte den 20–21 mars 2003 att ett system för påföljder, inklusive straffrättsliga påföljder vid föroreningsbrott, skulle antas före utgången av 2003.

Problemet med fartygsförorening är på flera sätt gränsöverskridande. Ett utsläpp kan orsaka skador i flera olika länder. De långsiktiga konsekvenserna kan i än högre grad drabba flera stater som gränsar till samma vattenområden. Fartyg kan komma att släppa ut olja i vissa farvatten i Europa för att därefter anlöpa hamnar i andra delar av Europa. Brottslighetens gränsöverskridande karaktär gör att det är angeläget med rättsligt samarbete på detta område. Redan i dag pågår internationellt samarbete i flera fora. Globalt samarbetar alla världens sjöfartsnationer inom IMO. Östersjöstaterna samarbetar inom ramen för HELCOM. Att de 25 EU-staterna, varav åtta stycken gränsar till Östersjön, nu har inlett ett närmare samarbete kommer ytterligare att förbättra möjligheterna att komma till rätta med detta gränsöverskridande miljöproblem.

Sverige bör rösta för ett antagande av rambeslutet

Från svensk horisont är det i sig välkommet att EU har intensifierat sitt arbete med att bekämpa fartygsförorening. I sak innebär direktivet och rambeslutet därtill att EU flyttar fram sina positioner och tar i anspråk de möjligheter som finns inom havsrätten att beivra fartygsförorening. Direktivet och rambeslutet innebär att alla medlemsstater på ett effektivt sätt måste tillse att utsläppsbestämmelserna i MARPOL 73/78 efterlevs och att överträdelser beivras med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga sanktioner.

Främst *Sjöbefälsförbundet* och *Sveriges Redareförening* har invänt mot regleringen i rambeslutet (sett tillsammans med direktivet) eftersom den straffrättsliga regleringen är för hård både mot befälhavare, besättning och rederi, och regleringen därtill går för långt i förhållande till regleringen i MARPOL 73/78.

Regeringen vill därför erinra om att EU-instrumenten inte tar i anspråk annat än de möjligheter som havsrättskonventionen ger att införa mer strikta och långtgående bestämmelser i territorialhavet än i övriga farvatten (artikel 211.4 i havsrättskonventionen). Enligt direktivet och rambeslutet skall alla utsläpp på staternas sjöterritorium som skett uppsåtligt, vårdslöst eller genom grov oaktsamhet förbjudas och beivras straffrättsligt. Skillnaden i förhållande till dagens ordning skall därför enligt regeringens mening inte överdrivas. Det undantag från utsläppsförbudet vid skador på fartyget eller dess utrustning i MARPOL, som enligt direktivet och rambeslutet *inte* skall tillämpas i sjöterritoriet, blir inte heller enligt MARPOL tillämpligt om ägaren eller befälhavaren handlat i avsikt att orsaka skada eller vårdslöst och med kändedom om

att en skada troligen skulle bli följd. I dessa fall är det redan i dag under alla förhållanden fråga om förbjudna utsläpp.

Enligt direktivet och rambeslutet föreskrivs att ansvar skall inträda då överträdelsen skett uppsåtligen eller genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet. Det kan därför inte – på det sätt *Sjöbefälsförbundet* befarar – bli fråga om någon presumtion för brott. Det anges dessutom särskilt i ingresserna till såväl rambeslutet som direktivet att dessa står i överensstämmelse med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. En självklar del av dessa rättigheter är presumtionen om den anklagades oskuld till dess motsatsen är bevisad.

Sjöbefälsförbundet anser vidare att besättningen inte skall lastas för bristfällig utrustning, då en förlisning skett på grund av slitage eller ålderdom på fartyget. Inte heller i denna del anser regeringen att direktivet och rambeslutet kommer att innebära några orättvisa eller orimliga konsekvenser. När det gäller att bedöma huruvida någon straffbar oaktsamhet har förelegat, skall detta i sedvanlig ordning avgöras utifrån vilka förpliktelser var och en har att iaktta enligt grundläggande handlingsregler och regelverk.

Sveriges Redareförening och *Sjöbefälsförbundet* är kritiska mot att direktivet innebär att det särskilda undantag från MARPOL:s utsläppförbud vid utsläpp till följd av en skada på fartyget eller dess utrustning, förutsatt att alla rimliga försiktighetsåtgärder vidtagits efter det att skadan inträffat eller utsläppet upptäckts i syfte att hindra eller så långt som möjligt begränsa utsläppet, inte skall tillämpas i sjöterritoriet. För det första vill regeringen understryka att det bara är uppsåtliga eller oaktsamma förfaranden – där åklagaren verkligen kan visa ett straffvärt beteende eller en straffvärd underlåtenhet – som skall bli föremål för straffrättsliga påföljder. Rena olyckor som inte någon kan lastas för straffrättsligt skall lika lite som i dag bli föremål för straffrättsligt ansvar. Vidare kan det konstateras att det är av stor betydelse – även då en straffrättsligt relevant oaktsamhet har orsakat utsläppet – att söka begränsa skadan för den som gjort sig skyldig till överträdelsen. Vid straffmätningen skall rätten utöver brottets straffvärde i skälig omfattning beakta bl.a. om den tilltalade efter förmåga sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet (29 kap. 5 § 2 p brottsbalken). Är det uppenbart oskäligt att döma till påföljd skall rätten meddela påföljds-eftergift (29 kap. 6 § brottsbalken).

Utöver den något skärpta ordning vid utsläpp till följd av skada på fartyget eller dess utrustning som följer av direktivet och rambeslutet kan EU-instrumenten även i andra delar sägas flytta fram positionerna. Till exempel skall även utsläpp på internationellt vatten – inom ramen för de möjligheter havsrättskonventionen ger – beivras straffrättsligt. Att lagföra utsläpp som sker på det fria havet är ett sätt att motverka bekvämlighetsflaggade och undermåliga fartyg. Det går inte alltid att utgå från att flaggstaten lagför utsläpp som sker på det fria havet från fartyg som för deras flagg. Ur ett globalt miljöperspektiv innebär det ett mervärde att utsläpp då kan bli lagförda i ett annat land. *Kustbevakningen* instämmer i att en sådan bestämmelse sannolikt skulle förebygga förekomsten av undermåliga fartyg som seglar under s.k. bekvämlighetsflagg.

Bestämmelserna i rambeslutet och direktivet innebär som nämnts en något mer långtgående reglering än vad som föreskrivs i MARPOL

73/78, se avsnitt 5.2. Ambitionen bland EU-staterna är emellertid att denna mer strikta ordning även skall bli en del av MARPOL 73/78. Till den politiska överenskommelsen om rambeslutet har nämligen bifogats ett uttalande som skall antas av rådet då själva rambeslutet antas. Rådet uppmanar i uttalandet kommissionen att undersöka möjligheten att inleda ett initiativ inom ramen för IMO dels för att få till stånd en översyn av MARPOL 73/78, närmare bestämt av bilagorna om regler till förhindrande av förorening genom olja och genom skadliga flytande ämnen, dels minska räckvidden för undantag från förbud mot att släppa ut dessa produkter i havet, på grundval av den senaste EG- och EU-lagstiftningen om föroreningar orsakade av fartyg. Kommissionen skall rapportera till rådet under 2006.

Sjöbefälsförbundet har anfört att påföljderna är för stränga. *SEKO Sjöfolk* har funderingar kring de summor som kan åläggas den enskilde och *Sveriges Fartygsbefälsförening* anser att varken befälhavaren eller någon annan ombord skall kunna kvarhållas i arrest mer än vad som behövs för utredningen av en olycka. Som utvecklats i avsnitt 6.4 gör regeringen den bedömningen att rambeslutet inte påkallar några skärpta påföljder för svensk del. Inte heller innebär rambeslutet några vidgade möjligheter att använda sig av frihetsberövande åtgärder i förhållande till vad som gäller enligt internationell rätt.

Fartygsförorening är en typ av brottslighet som normalt sker inom näringsverksamhet. Redaren torde i många fall ha möjligheter att förhindra utsläpp genom förbättrade rutiner och ett ökat säkerhetstänkande. Det finns därför särskild anledning att fästa vikt vid den juridiska personens ansvar för att ett utsläpp inträffar från ett fartyg som är en del av dess verksamhet. Mot den bakgrunden finns det i detta sammanhang goda skäl att föreskriva vilka ekonomiska sanktioner som skall komma i fråga mot den juridiska personen vid otillåtna utsläpp. Rambeslutets förslag till harmonisering av maximinivåer för böter eller administrativa avgifter mot juridiska personer får ur ett svenskt perspektiv sägas sätta rimliga gränser.

Det finns således enligt regeringens mening många skäl till att skärpa det internationella regelverket. Utvidgningen av förbudet mot förorening och de därmed sammanhängande möjligheterna till lagföring måste ses i relation till de mycket allvarliga konsekvenser för bl.a. miljön som kan uppkomma till följd av att ansvaret för förorenande utsläpp inte är tillräckligt reglerat. Rambeslutet tar till vara de olika möjligheter som internationella konventioner ger till staterna och får anses innebära en rimlig avvägning av å ena sidan det mycket angelägna gemensamma intresset att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från fartyg och å andra sidan rättssäkerheten och de enskildas rättigheter. *Sveriges Redareförening* och *Sjöbefälsförbundet* anser som nämnts ovan att rambeslutet kan komma att medföra flera negativa konsekvenser. Som anförts ovan delar inte regeringen dessa farhågor eftersom det handlar om att förbjuda förfaranden som är verkligt straffvärda, dvs. utsläpp som skett uppsåtligt eller av straffbar oaktsamhet.

För det fall problem uppkommer vid tillämpningen torde dessa komma att uppmärksammas i det kommande utvärderingsarbetet. Såväl direktivet som rambeslutet skall nämligen bli föremål för utvärdering. I artikel 11 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna vart tredje år skall över-

lämna en rapport till kommissionen om de behöriga myndigheternas tillämpning av detta direktiv. Kommissionen skall med utgångspunkt i dessa rapporter lämna en gemenskapsrapport till Europaparlamentet och rådet. I rapporten skall, i enlighet med Europaparlamentets tillägg till den gemensamma ståndpunkten, kommissionen bland annat bedöma om det är önskvärt att se över eller utvidga tillämpningsområdet för detta direktiv. Kommissionen skall enligt artikel 11 i rambeslutet på grundval av information från medlemsstaterna om den praktiska tillämpningen av bestämmelser genom vilka medlemsstaterna har genomfört rambeslutet rapportera till rådet och lägga fram de förslag kommissionen anser lämpliga. För det fall det skulle visa sig att sådana negativa konsekvenser uppkommer finns således möjlighet att inom EU ta ställning till om åtgärder skall vidtas för att eliminera eller minska dessa konsekvenser. Risken att sådana konsekvenser kan uppstå, måste också ställas mot värdet av det ökade ansvaret för föroreningsbrott som föreslås i rambeslutet. Regeringen avser dock att noga bevaka dessa frågor även i framtiden.

Rambeslutet bör antas snarast möjligt under försommaren 2005

Den närmare utformningen av de nya bestämmelser som påkallas måste bli föremål för noggranna överväganden – inte minst för att fullt ut beakta de begränsningar som den internationella rätten föreskriver. Att avvakta med ett godkännande av rambeslutet till dess förslag till lagstiftning kan presenteras skulle därför innebära en avsevärd fördröjning av antagandet.

En sådan fördröjning skulle under normala omständigheter vara olämplig. Den speciella konstruktionen med två rättsakter – ett direktiv och ett rambeslut – innebär att en fördröjning i detta fall skulle kunna få särskilt långtgående och olyckliga konsekvenser.

Bakgrunden till denna situation är att det område som i sak regleras – fartygsförorening och MARPOL 73/78 – faller under gemenskapsrätten (den första pelaren) medan åtaganden att införa straffrättsliga påföljder bara kan ske genom det mellanstatliga samarbetet inom den tredje pelaren. Denna uppfattning – att det inte finns någon rättslig grund att inom den första pelaren och under EG-fördraget ålägga medlemsstaterna att införa straffrättsliga påföljder – delas av medlemsstaterna i rådet. I kommissionens ursprungliga förslag till direktiv föreskrevs det att medlemsstaterna skulle införa straffrättsliga påföljder och att fängelse i vissa fall skulle följa på brotten. Under förhandlingsarbetet har de straffrättsliga åtagandena emellertid flyttats över från direktivet till rambeslutet.

Direktivet beslutas enligt artikel 251 i EG-fördraget genom det s.k. medbeslutandeförfarandet. Det innebär att rådet och Europaparlamentet skall vara eniga om rättsaktens utformning. Om enighet inte kan nå inleds det formella förlikningsförfarandet. Om enighet heller inte kan nå under förlikningskommitténs arbete faller rättsakten, varvid direktivet inte kommer att bli antaget. Europaparlamentet föreslog i sin första läsning av direktivet att de straffrättsliga åtagandena skulle återfinnas i direktivet. Genom den uppgörelse som nu Europaparlamentet genom sin andra läsning har ställt sig bakom, har de straffrättsliga åtagandena lämnats utanför direktivet. En förutsättning för Europaparlamentets ställ-

ningstagande var att medlemsstaterna antar ett rambeslut inom det mellanstatliga unionsarbetet samtidigt som de antar direktivet.

Enligt fördraget måste rådet anta Europaparlamentets ändringsförslag inom tre eller, efter särskilt beslut, senast fyra månader efter delgivning till rådet, annars anses direktivet inte som antaget. Direktivet med Europaparlamentets ändringar måste därför antas av rådet senast i slutet av juni 2005. För att inte uppgörelsen om direktivet skall riskera att falla är det viktigt att rambeslutet antas vid samma tidpunkt. Eftersom rättsakterna är nära sammanlänkade och har samma genomförandetid – 18 månader – är det även av praktiska skäl en betydande fördel om de kan antas samtidigt. Det är i sammanhanget värt att nämna att förhandlingarna för att ett direktiv och ett rambeslut skall kunna antas har pågått i över två års tid.

Mot bakgrund av detta bör Sverige verka för att rambeslutet kan antas samtidigt som direktivet, senast i slutet av juni 2005.

Eftersom rambeslut enligt artikel 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen är bindande för medlemsstaterna och då det aktuella rambeslutet kräver ändring av lag krävs enligt 10 kap. 2 § regeringsformen riksdagens godkännande innan Sverige röstar för ett antagande av rambeslutet i ministerrådet.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att riksdagen godkänner det upprättade utkastet till rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg.

Förslag till sådan lagstiftning som påkallas av rambeslutet kommer att beredas vidare. En preliminär bedömning av vilka lagändringar som påkallas har redovisats i avsnitt 6.

8 Kostnader och andra konsekvenser

De lagändringar som bedöms påkallas är inte sådana att de kan förväntas få några ekonomiska konsekvenser av betydelse vare sig för myndigheter, domstolar, sjöfartsnäringsen eller annan.

En utvidgning av domsrätten innebär att det blir möjligt att lagföra även utländska fartyg som bryter mot bestämmelser om utsläppsförbud på det fria havet, vilket ur ett miljöperspektiv är positivt eftersom detta kan förmodas motverka undermåliga fartyg. Det gäller särskilt om övriga stater inför motsvarande domsrätt. I praktiken är dock domsrätten omgärdad av begränsningar som gör att dessa mål torde bli mycket ovanliga i svenska domstolar. En eventuell ökning av antalet mål torde därför vara helt marginell.

Möjligheterna att döma till ansvar för anstiftan och medhjälp till ett utsläppsbrott behöver vidgas något. Därmed blir det möjligt att döma till ansvar för anstiftan och medhjälp till olagliga utsläpp som begås på ett utländskt fartyg utanför svenskt inre vatten. I dag är detta möjligt endast om det är fråga om en allvarlig och uppsåtlig gärning avseende förorening i territorialhavet. Någon ökad arbetsbelastning av betydelse för domstolarna torde inte heller en sådan ändring medföra. Motsvarande bedömning görs när det gäller en utvidgning av kriminaliseringen när det

gäller oaktsamma utsläpp till följd av skada som följer av direktivet och Prop. 2004/05:157
rambeslutet.

Eventuella budgetära konsekvenser skall finansieras inom befintliga budgetramar. Även bestämmelserna om informationsutbyte kan utformas så att de kan hanteras inom befintliga budgetramar.

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv
om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet
av påföljder för överträdelser

Prop. 2004/05:157
Bilaga 1

Förslag till rådets rambeslut om förstärkning av det
straffrättsliga regelverket för upprätthållande av lagen
mot föreningar orsakade av fartyg

Prop. 2004/05:157
Bilaga 2

Europaparlamentets lagstiftningsresolution om rådets
gemensamma ståndpunkt inför antagandet av
Europaparlamentets och rådets direktiv om
föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av
sanktioner för överträdelser

Prop. 2004/05:157
Bilaga 3

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2004/05:157
Bilaga 4

Efter remiss har yttranden över Näringsdepartementets promemoria lämnats av Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, SEKO Sjöfolk, Sjöbefälsförbundet Sveriges Redareförening, och Sveriges Fartygsbefälsförening.

Sveriges Redareförening för mindre passagerarfartyg (SWEREF) har avstått från att yttra sig.

Sjöassuradörernas förening har erbjudits att yttra sig men inte avhört.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 april 2005.

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Ringholm, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback och Baylan.

Föredragande: statsrådet Messing.

Regeringen beslutar proposition 2004/05:157 Antagande av rambeslut om straffrättsliga regler vid föroreningar från fartyg.