

Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport

Promemorians huvudsakliga innehåll

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1805 om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport som är en del av kommissionens s.k. Fit for 55-paket antogs sommaren 2023 och ska i huvudsak börja tillämpas den 1 januari 2025. EU-förordningen syftar till att minska sjöfartens klimatpåverkan genom att öka användningen av förnybara och koldioxidsnåla bränslen och ersättande energikällor vid sjötransporter. I EU-förordningen fastställs enhetliga regler för ett gränsvärde för växthusgasintensiteten i energi som används ombord på fartyg och en skyldighet för fartyg att använda landströmsförsörjning eller utsläppsfri teknik i hamn. EU-förordningen är direkt tillämplig i Sverige. För att den ska kunna tillämpas på ett ändamålsenligt sätt behövs kompletterande nationella bestämmelser.

En lag och en förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen föreslås. Enligt den föreslagna lagen ska EU-förordningen inte tillämpas på Gotlandstrafiken förrän år 2030. I lagen behandlas vidare frågor om straffavgift, sanktionsavgift, tillsyn och överklagande. Den föreslagna förordningen innehåller bestämmelser om sanktionsavgiftssystemet och om vilken myndighet som ska ansvara för olika uppgifter enligt regelverket.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2025.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	3
1.1	Förslag till lag om användning av förnybara och koldioxidsnäla bränslen för sjötransport.....	3
1.2	Förslag till förordning om användning av förnybara och koldioxidsnäla bränslen för sjötransport.....	6
2	EU-förordningen om användning av förnybara och koldioxidsnäla bränslen för sjötransport	10
3	Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen	11
3.1	En ny lag och förordning införs.....	11
3.2	Gotlandstrafiken ska omfattas av EU-förordningen först år 2030	11
3.3	Utfärdande av FuelEU-dokument om överensstämmelse.....	12
3.4	FuelEU-straffavgift	12
3.4.1	Förfarandet enligt EU-förordningen	12
3.4.2	FuelEU-straffavgiften ska påföras av en myndighet.....	13
3.4.3	Vilka företag ska påföras FuelEU-straffavgift av en svensk myndighet?	14
3.4.4	Beslut och betalning av straffavgiften	19
3.5	Utvisning av fartyg från hamn.....	22
3.6	Sanktioner i övrigt.....	22
3.6.1	Överträdelser ska leda till sanktionsavgift.....	22
3.6.2	Förfarandet vid beslut om sanktionsavgift	27
3.6.3	Betalning och verkställighet	28
3.7	Tillsyn	28
3.8	Rätt till prövning och överklagande	29
3.9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	30
4	Konsekvenser.....	31
5	Författningskommentar	32
Bilaga 1	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1805 av den 13 september 2023 om användning av förnybara och koldioxidsnäla bränslen för sjötransport och om ändring av direktiv 2009/16/EG	38

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om användning av förnybara och koldioxidsnäla bränslen för sjötransport

Härigenom föreskrivs följande.

Lagen kompletterar en EU-förordning

1 § I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1805 av den 13 september 2023 om användning av förnybara och koldioxidsnäla bränslen för sjötransport och om ändring av direktiv 2009/16/EG finns bestämmelser om fartygs energianvändning, om straffavgift som ska betalas när bestämmelserna inte följs och om skyldighet att ha dokument som visar att ett fartyg uppfyller kraven eller att straffavgiften har betalats.

Denna lag kompletterar EU-förordningen.

Ordförklaringar

2 § I denna lag avses med

direktiv 2003/87/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, i lydelsen enligt direktiv (EU) 2023/959,

EU-förordningen: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1805, i den ursprungliga lydelsen,

EU-databasen: den databas som avses i artikel 19 i EU-förordningen,

företaget: det företag som ansvarar för ett fartyg på det sätt som följer av definitionen av företag i artikel 3.13 i EU-förordningen, och

straffavgift: en avgift som avses i artikel 23 i EU-förordningen.

3 § Med *kontrollör*, *kontrollperiod*, *rapporteringsperiod* och *överensstämmelseunderskott* avses i denna lag detsamma som i EU-förordningen.

Prövning av frågor om straffavgift

4 § När det har registrerats ett överensstämmelseunderskott i EU-databasen för ett fartyg ska den myndighet som regeringen bestämmer pröva om företaget ska påföras en straffavgift, om företaget har svensk anknytning genom att det

1. är registrerat i Sverige,

2. är registrerat i ett land utanför Europeiska unionen och ansvarar för ett eller flera fartyg som under de fyra närmast föregående rapporteringsperioderna har gjort en eller flera resor som omfattas av artikel 3ga i direktiv 2003/87/EG där dessa fartygs sammanlagda hamnanlöp uppskattas vara fler i Sverige än i något annat EU-land, eller

3. är registrerat i ett land utanför Europeiska unionen, inte omfattas av 2 men ansvarar för ett eller flera fartyg som i Sverige har påbörjat eller avslutat en resa som omfattas av artikel 3ga i direktiv 2003/87/EG.

När företagets anknytning till Sverige följer av första stycket 3 ska prövning dock inte ske om överensstämmelseunderskottet har medfört skyldighet att betala straffavgift i ett annat land inom Europeiska unionen.

Prövning av frågor om kontrollörers beräkningar och åtgärder

5 § En ansökan om prövning av en kontrollörs beräkningar eller åtgärder enligt artikel 26.1 i EU-förordningen prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

En sådan ansökan får prövas i samband med en prövning om straffavgift enligt 4 §, om prövningsmyndigheten anser att det är lämpligt.

Betalning av straffavgift

6 § Ett beslut att påföra straffavgift får verkställas enligt utskönningsbalken även om beslutet inte har fått laga kraft.

7 § Straffavgiften ska betalas till den myndighet som regeringen bestämmer.

8 § Om straffavgiften inte har betalats senast den 30 juni under kontrollperioden, ska den obetalda avgiften lämnas för indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

9 § Straffavgiften tillfaller staten.

Sanktionsavgifter

10 § Regeringen får meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för sådana överträdelse av EU-förordningen eller rättsakter som har antagits med stöd av förordningen som inte kan föranleda straffavgift.

En sanktionsavgifts storlek ska bestämmas med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna och för varje fartyg som omfattas av överträdelsen vara minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor.

Tillsyn

11 § Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att EU-förordningen och rättsakter som har antagits med stöd av förordningen följs.

12 § En myndighet som utövar tillsyn får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som omfattas av tillsynen ska fullgöra sina skyldigheter enligt EU-förordningen och de rättsakter som har antagits med stöd av förordningen.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Avgifter för myndigheters kostnader

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för myndigheters kostnader för tillsyn enligt

1. denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, och
2. EU-förordningen eller rättsakter som har antagits med stöd av EU-förordningen.

Överklagande

14 § Följande beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol:

1. beslut att påföra straffavgift enligt 4 §,
 2. beslut i frågor om en kontrollörs beräkningar och åtgärder enligt 5 §,
 3. beslut att påföra sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 §, och
 4. beslut om förelägganden enligt 12 §.
- Övriga beslut får inte överklagas.
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2025.
 2. När det gäller andra passagerarfartyg än kryssningsfartyg ska EU-förordningen tillämpas från och med den 1 januari 2030
 - a) för resor som görs mellan en hamn på Gotland och en hamn på fastlandet, och
 - b) när fartyget ligger i en hamn på Gotland.

1.2 Förslag till förordning om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningen kompletterar en EU-förordning

1 § Bestämmelser om begränsning av utsläpp av växthusgaser från fartyg finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1805 av den 13 september 2023 om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport och om ändring av direktiv 2009/16/EG.

EU-förordningen innehåller bestämmelser om fartygs energianvändning, om straffavgift som ska betalas när bestämmelserna inte följs och om skyldighet att ha dokument som visar att ett fartyg uppfyller kraven eller att straffavgiften har betalats.

2 § Denna förordning ansluter till lagen (2024:000) om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport. Lagen och denna förordning kompletterar EU-förordningen.

Denna förordning är meddelad med stöd av

– 10 § lagen om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport i fråga om 7–12, 14–18 och 21 §§,

– 13 § lagen om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport i fråga om 25 §, och

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Ordförklaringar

3 § I denna förordning avses med

EU-förordningen: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1805, i den ursprungliga lydelsen,

företaget: det företag som ansvarar för ett fartyg på det sätt som följer av definitionen av företag i artikel 3.13 i EU-förordningen, och

straffavgift: en avgift som avses i artikel 23 i EU-förordningen.

4 § Med *kontrollör* avses i denna förordning detsamma som i EU-förordningen.

Straffavgift

5 § Transportstyrelsen prövar frågor om påförande av straffavgift enligt det som följer av EU-förordningen och 4 § lagen (2024:000) om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport.

6 § Straffavgiften ska betalas till Transportstyrelsen.

Sanktionsavgifter för överträdelser av EU-förordningen

7 § För varje fartyg som omfattas av en överträdelse som anges i 8–12 §§ ska företaget betala en sanktionsavgift med det belopp som framgår av paragraferna, om företaget har svensk anknytning på ett sådant sätt som anges i 4 § lagen (2024:000) om användning av förnybara och koldioxid-snäla bränslen för sjötransport.

8 § Sanktionsavgiften är 50 000 kronor för att i strid med EU-förordningen använda ett fartyg utan ett sådant dokument om överensstämmelse som avses i artikel 22 i EU-förordningen.

9 § Sanktionsavgiften är 50 000 kronor för överträdelse av en skyldighet enligt EU-förordningens

1. artikel 7 att övervaka och rapportera, eller
2. artikel 10.3 att tillhandahålla korrekta, fullständiga och tillförlitliga uppgifter om bränslen.

10 § Sanktionsavgiften är 25 000 kronor för överträdelse av skyldigheten enligt artikel 10.4 och 10.5 i EU-förordningen att inte avvika från normalvärdena för bränslets emissionsfaktorer.

11 § Sanktionsavgiften är 5 000 kronor för överträdelse av en skyldighet enligt EU-förordningens

1. artikel 8 att i rätt tid lämna en övervakningsplan till en kontrollör eller att innehålllet i övervakningsplanen ska vara fullständig och överblickbar,
2. artikel 9 att ändra en övervakningsplan,
3. artikel 11.1 att revidera en övervakningsplan, eller
4. artikel 15.1, 15.2 och 15.4 att övervaka och registrera information eller artikel 15.3 att förse kontrollören med en fartygsspecifik rapport.

Sanktionsavgift när en överträdelse inte upphör

12 § Om en överträdelse fortsätter efter att en sanktionsavgift har beslutats för den och företaget efter det första avgiftsbeslutet har fått skälig tid att vidta rättelse, ska företaget betala en ny sanktionsavgift med dubbla det belopp som framgår av 8–11 §§.

Prövningen av frågor om sanktionsavgift

13 § Transportstyrelsen prövar frågor om skyldigheten att betala sanktionsavgift.

14 § Om Transportstyrelsen finner att det finns en överträdelse som anges i 8–12 §§, ska Transportstyrelsen ge företaget tillfälle att yttra sig. Den tid som företaget ges för yttrande ska vara skälig.

Om Transportstyrelsen inte har gjort det som sägs i första stycket inom två år från det att överträdelsen ägde rum, får en sanktionsavgift för överträdelsen inte beslutas.

15 § Om överträdelsen omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite och en ansökan om utdömande av vite har gjorts, ska det inte betalas någon sanktionsavgift för överträdelsen.

16 § Transportstyrelsen får besluta att en sanktionsavgift helt eller delvis inte ska betalas, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om den annars med hänsyn till omständigheterna framstår som oskälig.

17 § Om prövningen enligt 14–16 §§ medför att skyldigheten att betala sanktionsavgift helt eller delvis kvarstår, ska Transportstyrelsen i ett beslut påföra sanktionsavgiften och ange hur stor den är. Beslutet ska delges företaget.

Betalning av sanktionsavgift

18 § En sanktionsavgift ska betalas till Transportstyrelsen senast inom 30 dagar efter det att ett beslut om avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

19 § Sanktionsavgiften tillfaller staten.

20 § Om sanktionsavgiften inte har betalats i rätt tid, ska den obetalda avgiften lämnas för indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Preskription av sanktionsavgift

21 § Skyldigheten att betala sanktionsavgiften upphör i den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Prövning av frågor om kontrollörers beräkningar och åtgärder

22 § Transportstyrelsen ska göra den prövning som avses i artikel 26.1 i EU-förordningen.

Tillsyn

23 § Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över att EU-förordningen följs i enlighet med artikel 27 i EU-förordningen.

Ytterligare uppgifter enligt EU-förordningen

24 § Transportstyrelsen utför de uppgifter som enligt artiklarna 14.4, 17, 20.4, 22.2 och 25.3 i EU-förordningen ska utföras av den myndighet som är behörig myndighet i Sverige samt de uppgifter som Sverige ska utföra enligt artikel 25.5 i EU-förordningen.

Avgifter för myndighetens kostnader

25 § Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifter för myndighetens kostnader för tillsyn enligt

1. lagen (2024:000) om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport,
 2. denna förordning, och
 3. EU-förordningen eller rättsakter som har antagits med stöd av EU-förordningen.
- Avgifterna får bestämmas upp till full kostnadstäckning.
-

1. Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2025.
2. Någon sanktionsavgift ska inte påföras för en överträdelse som har skett före ikraftträdandet.

2 EU-förordningen om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1805 av den 13 september 2023 om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport och om ändring av direktiv 2009/16/EG (i denna promemoria benämnd EU-förordningen) antogs sommaren 2023 och är en del av det s.k. Fit for 55-paketet.

EU-förordningen syftar till att minska sjöfartens klimatpåverkan genom att öka användningen av förnybara och koldioxidsnåla bränslen och ersätande energikällor vid sjötransporter.

I EU-förordningen fastställs dels enhetliga regler för ett gränsvärde för växthusgasintensiteten i energi som används ombord på fartyg, dels en skyldighet för fartyg att använda landströmsförsörjning eller utsläppsfri teknik i hamn.

EU-förordningen ska tillämpas på alla fartyg, oberoende av flagg, som har en bruttodräktighet över 5 000 och som används för att transportera passagerare eller gods för kommersiella ändamål. Medlemsstaterna får dock fram till och med 2029 undanta EU-förordningen från att tillämpas på andra passagerarfartyg än kryssningsfartyg som går i nationell trafik till och från en ö med färre än 200 000 fast bosatta.

Rederierna (som i EU-förordningen och i denna promemoria benämns företag) ska övervaka och löpande rapportera uppgifter om fartygen och fartygens bränsleanvändning under en s.k. rapporteringsperiod, dvs. ett visst kalenderår. Rapporteringen ska omfatta energianvändningen ombord vid varje tidpunkt, både till sjöss och i hamn. Uppgifterna ska kontrolleras och verifieras av en s.k. kontrollör, dvs. ett ackrediterat organ, som rederierna behöver anlita. På grundval av de uppgifter som rederiet rapporterar, vilket ska ske i en s.k. FuelEU-rapport och som registreras i en EU-gemensam databas, ska kontrollören räkna fram fartygets s.k. överensstämmelsesaldo med hjälp av en formel i EU-förordningen. Rederiet kan därefter låna överensstämmelseöverskott till ett annat år, eller fördela saldot mellan flera fartyg som rederiet har. När saldot är bekräftat och slutligt beräknat, ska ett s.k. FuelEU-dokument om överensstämmelse utfärdas om saldot är positivt. Om saldot är negativt ska rederiet betala en s.k. FuelEU-straffavgift. Straffavgiftens storlek är reglerad i EU-förordningen och avgiften kan uppgå till mycket höga belopp.

Alla beräkningar och åtgärder av kontrollören ska kunna prövas av nationell myndighet och domstol.

Medlemsstaterna ska kontrollera att EU-förordningen följs och ska fastställa regler om sanktioner för överträdelse av EU-förordningen.

EU-förordningen ska i huvudsak börja tillämpas den 1 januari 2025.

3 Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen

3.1 En ny lag och förordning införs

Förslag: En ny lag och förordning införs med bestämmelser som kompletterar EU-förordningen.

Skälen för förslaget: EU-förordningen syftar till att minska sjöfartens påverkan på klimatet och reglerar fartygs användning av drivmedel och uppkoppling till landström i hamn. Frågan är om de bestämmelser som behövs för att komplettera EU-förordningen bör införas i någon befintlig reglering eller om det är lämpligare med en ny reglering.

Någon liknande svensk reglering finns inte i dag, vare sig för fartyg eller andra typer av transportmedel. Regleringar med delvis samma syfte som EU-förordningens, dvs. att minska transportmedels klimatpåverkan, finns förvisso i svensk rätt, men innehållet i dessa regleringar avviker i sak avsevärt från innehållet i EU-förordningen. Även processen för beräkning och påförande av den s.k. FuelEU-straffavgiften i EU-förordningen är sådan att det inte finns någon möjlighet att infoga den i någon befintlig reglering utan att det krävs ändringar av exempelvis den normala beslutsprocessen. Det är därför lämpligt att de kompletteringar som krävs för att EU-förordningen ska kunna tillämpas effektivt görs i en ny lag och förordning.

3.2 Gotlandstrafiken ska omfattas av EU-förordningen först år 2030

Förslag: När det gäller passagerarfartyg som inte är kryssningsfartyg som går i trafik mellan en hamn på Gotland och en hamn på fastlandet eller i en hamn på Gotland ska EU-förordningen tillämpas först från år 2030.

Skälen för förslaget: EU-förordningen ska enligt artikel 2.1 tillämpas på alla fartyg med en bruttodräktighet över 5 000 som används för att transportera passagerare eller gods för kommersiella ändamål. Enligt artikel 2.3 får medlemsstaterna undanta särskilda rutter och hamnar i fråga om den energi som används under resor som görs av andra passagerarfartyg än kryssningsfartyg mellan en anlöpshamn inom en medlemsstats jurisdiktion och en anlöpshamn inom samma medlemsstats jurisdiktion på en ö med färre än 200 000 fast bosatta, och i fråga om den energi som används under fartygens vistelse i en anlöpshamn på den ön. Undantagen får gälla till och med den 31 december 2029.

Utgångspunkten vid genomförande eller tillämpning av EU-rätten är att alla möjligheter till nationella undantag ska utnyttjas om inte särskilda skäl talar för annat. För Sveriges del skulle undantagsmöjligheten kunna tillämpas på passagerartrafiken till och från Gotland och mellan och i hamnar på Gotland.

Ett motsvarande undantag finns i utsläppshandelsdirektivet i lydelsen efter ändringar som gjordes 2023 (se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/957 av den 10 maj 2023 om ändring av förordning (EU) 2015/757 i syfte att inkludera sjöfartsverksamhet i EU:s utsläppshandelssystem och för övervakningen, rapporteringen och verifieringen av utsläpp av ytterligare växthusgaser och utsläpp från ytterligare fartygstyper). Medlemsstaterna kan enligt det direktivet till och med den 31 december 2030 undanta resor mellan två hamnar med ro-pax-fartyg och passagerarfartyg, förutom med kryssningsfartyg, för resor till öar utan väg- eller järnvägsförbindelse till fastlandet och vars invånarantal understiger 200 000. Kommissionen ska fastställa ett sådant undantag med en genomförandeakt om en medlemsstat begär det. Regeringen har begärt ett sådant undantag för Gotland. Någon anledning att inte utnyttja motsvarande undantag inom ramen för den här EU-förordningen finns inte. Ett undantag från EU-förordningen bör alltså göras för Gotlandstrafiken. Ansökan bör göras av regeringen.

3.3 Utfärdande av FuelEU-dokument om överensstämmelse

Förslag: Transportstyrelsen ska utfärda FuelEU-dokumentet om överensstämmelse om FuelEU-straffavgiften har betalats.

Skälen för förslaget: Artikel 22 innehåller bestämmelser om utfärdande av ett s.k. FuelEU-dokument om överensstämmelse. Om någon straffavgift inte ska betalas, ska dokumentet enligt artikel 22.1 utfärdas av kontrollören. Några författningsändringar krävs inte för detta fall.

Om däremot en FuelEU-straffavgift ska betalas är det enligt artikel 22.2 i stället den behöriga myndigheten i den administrerande staten som ska utfärda dokumentet efter det att straffavgiften har betalats. Uppgiften att utfärda dokumentet bör lämpligen ligga på Transportstyrelsen.

Enligt artikel 22.5 ska kontrollören eller, i förekommande fall, den administrerande statens behöriga myndighet utan dröjsmål registrera det utfärdade dokumentet i den s.k. FuelEU-databasen. Några författningsändringar krävs inte i denna del. Den som har utfärdat dokumentet i enlighet med artikel 22.1 och 22.2, dvs. kontrollören eller Transportstyrelsen, ska alltså göra registrering.

3.4 FuelEU-straffavgift

3.4.1 Förfarandet enligt EU-förordningen

Artikel 23 i EU-förordningen innebär att en s.k. FuelEU-straffavgift ska betalas av företagen under vissa förutsättningar. Förfarandet som leder till en eventuell betalningsskyldighet är följande.

Företagen ska för varje s.k. rapporteringsperiod (dvs. ett kalenderår) sammanställa information om fartygen och fartygens användning av drivmedel i en s.k. FuelEU-rapport som ska lämnas till företagets kontrollör

senast den 31 januari under den s.k. kontrollperioden (artikel 15). Kontrollperioden utgörs av det kalenderår som följer direkt efter rapporteringsperioden (artikel 3.42). Kontrollören ska bedöma rapportens kvalitet, fullständighet och riktighet och meddela resultatet av bedömningen till företaget (artikel 16). Eventuella felaktigheter i rapportens uppgifter ska korrigeras och kontrollören ska därefter ta fram en slutlig verifieringsrapport (artikel 16) i vilken det anges huruvida FuelEU-rapporten överensstämmer med EU-förordningen. På grundval av den slutliga och korrekta rapporten ska kontrollören beräkna det berörda fartygets årliga genomsnittliga växthusgasintensitet för energianvändning ombord, fartygets överensstämmelsesaldo, antalet regelvidriga hamnanlöp och mängden årlig energi som använts ombord (artikel 16). Kontrollören ska senast den 31 mars under kontrollperioden meddela företaget sin beräkning och registrera FuelEU-rapporten, verifieringsrapporten och övrig information i FuelEU-databasen (artikel 16).

Därefter har företaget en möjlighet att begära att överensstämmelsesaldot justeras genom insättning eller lån mellan rapporteringsperioder (artikel 20) eller s.k. pooling av saldot mellan andra fartyg inom företaget (artikel 21). Företaget kan också begära att kontrollörens beräkningar prövas av behörig myndighet i den medlemsstat där kontrollören är ackrediterad (artikel 26). Den behöriga myndigheten i den administrerande staten, dvs. normalt den stat där företaget är registrerat, kan på eget initiativ när som helst kontrollera uppgifterna i till exempel FuelEU-databasen (artikel 17).

Senast den 30 april under kontrollperioden ska kontrollören registrera fartygets verifierade överensstämmelsesaldo i FuelEU-databasen (artikel 23.1).

Om överensstämmelsesaldot innebär att fartyget har ett överensstämmelseunderskott, ska en FuelEU-straffavgift beräknas (artikel 23.1). Straffavgiftens storlek beräknas schablonmässigt enligt bilaga IV till EU-förordningen. Den administrerande staten för företaget ska därefter säkerställa att företaget betalar straffavgiften (artikel 23.2 och 23.5). Medlemsstaterna ska ha den nödvändiga rättsliga och administrativa ramen för att säkerställa att skyldigheterna i fråga om åläggande, betalning och indrivning av straffavgiften fullgörs (artikel 23.6). Alla åtgärder, samt bevis på betalning, ska utan dröjsmål registreras i FuelEU-databasen (artikel 23.7).

3.4.2 FuelEU-straffavgiften ska påföras av en myndighet

Förslag: Prövning av om en FuelEU-straffavgift ska påföras ska göras av Transportstyrelsen.
--

Skälen för förslaget

FuelEU-straffavgiften är en påföljd som bör påföras av en myndighet

En eventuell straffavgift påförs enligt EU-förordningen alltså på grundval av uppgifter som lämnats av företaget självt och som har kontrollerats av kontrollören, som ska vara ett ackrediterat organ. Artikel 23 anger inte

vem som ska beräkna och besluta om straffavgiften. Varje medlemsstat måste alltså bestämma vem som ska beräkna och besluta om att straffavgift ska påföras. Artikel 17 innebär att den behöriga myndigheten i den administrerande staten för företaget när som helst får utföra ytterligare kontroller av FuelEU-rapporten, verifieringsrapporten och de beräkningar som gjorts enligt artikel 16. Det är enligt EU-förordningen möjligt att lägga hela förfarandet med både beräkning och påförande av straffavgiften på en myndighet. Den behöriga myndigheten har då möjlighet att göra egna bedömningar av förutsättningarna för påförande av straffavgiften och beräkna avgiftens storlek så länge det sker i enlighet med bestämmelserna i bilaga IV. Ett annat alternativ är att låta straffavgiften beräknas och påföras av företagets kontrollör. Kontrollören har tillgång till alla uppgifter om företaget och dess fartyg och ska ändå göra alla beräkningar till och med beräkningen av överensstämmelsesaldot. Frågan är vilken modell som bör användas i svenska förhållanden, dvs. när det i första hand är fråga om svenska subjekt som eventuellt ska påföras en straffavgift.

FuelEU-straffavgiften påförs om ett fartyg inte uppfyller EU-förordningens krav. Den är alltså att anse som en påföljd för överträdelse av EU-förordningen. Avgiften kan uppgå till mycket höga belopp. Vidare utgör underlaget för beräkning av straffavgiften en sammanställning av en rad uppgifter, däribland en bedömning av om vissa undantag har varit godtagbara. Flera av undantagen kan kräva en relativt omfattande analys av om de har varit möjliga att tillämpa. Av rättssäkerhetsskäl bör därför avgiften både beräknas och påföras företaget först efter att en behörig myndighet har kontrollerat de bakomliggande beräkningarna. Eftersom beslutet – oavsett vem som beslutar om att påföra straffavgiften – enligt EU-förordningen ska kunna överklagas till domstol (se avsnitt 3.8) är det också lämpligare att beslutet fattas av en myndighet än ett privat organ. Det är lämpligt att Transportstyrelsen prövar om straffavgift ska påföras. Den myndighet som prövar om straffavgiften ska påföras bör då även utses att vara behörig myndighet enligt artikel 17, vilket innebär att myndighetens prövning inte är begränsad på något sätt.

3.4.3 Vilka företag ska påföras FuelEU-straffavgift av en svensk myndighet?

Förslag: Transportstyrelsen ska pröva om FuelEU-straffavgift ska påföras om företaget är registrerat i Sverige eller, när det gäller företag från tredjeland, bland annat om företagets fartyg har anlöpt fler svenska hamnar än någon annan medlemsstats hamnar.

Skälen för förslaget

EU-förordningen klargör inte vilken medlemsstat som har jurisdiktion i frågor som rör beslut om påförande av FuelEU-straffavgift

I föregående avsnitt föreslås att Transportstyrelsen ska påföra den s.k. FuelEU-straffavgiften. Frågan är i vilka situationer myndigheten – och i förlängningen en svensk domstol – ska vara behöriga att pröva ett påförande av straffavgift.

EU-förordningen omfattar enligt artikel 2 inte bara trafik inom EU, utan även trafik mellan en medlemsstat och tredjeland. Fartygens registreringsland har alltså inte någon betydelse för EU-förordningens tillämpning. Så länge trafikmönstret för företagets fartyg rymms i EU-förordningens tillämpningsområde gäller EU-förordningen för företaget, oavsett var i världen fartygen är registrerade. Inte heller det företag som fartyget är kopplat till behöver vara registrerat i EU för att EU-förordningen ska gälla. Det är tillräckligt att ett fartyg gör en resa till en hamn i en medlemsstat för att EU-förordningen ska vara tillämplig.

Om EU-förordningen är tillämplig behöver företaget anlita en kontrollör, dvs. ett ackrediterat organ som är ackrediterat i en medlemsstat för att uppfylla en stor del av skyldigheterna i EU-förordningen. Kontrollören ska till exempel ansvara för att analysera företagets uppgifter om fartygens växthusgasintensitet och användning av landström. Uppgifterna ska ligga till grund för kontrollörens beräkning av fartygens s.k. överensstämmelse-saldo, som i sin tur sedan ligger till grund för ett eventuellt påförande av FuelEU-straffavgift. EU-förordningen kräver inte att ett företag använder sig av en kontrollör som är ackrediterad i den medlemsstat där företaget är registrerat utan det är fritt att välja kontrollör, så länge ackrediteringen skett i EU. Ett företag från tredjeland har samma frihet, dvs. behöver till exempel inte använda sig av en kontrollör som är ackrediterad i den medlemsstat som fartyget anlöper. En kontrollör som är ackrediterad i någon medlemsstat har vidare rätt att utöva verksamhet i vilken medlemsstat som helst. Kontrollören, vars åtgärder alltså ligger till grund till en eventuell senare straffavgift, kan alltså ha en obefintlig nationell koppling till företaget, som inte heller behöver ha någon nationell koppling till den medlemsstat där den trafik sker som grundar EU-förordningens tillämpning.

EU-förordningens innehåll innebär alltså att det inte finns någon tydlig grund som direkt kan sägas göra en svensk myndighet mest relevant att pröva påförandet av straffavgift. Det är emellertid nödvändigt att ange i vilka fall en svensk myndighet ska göra prövningen. Det är också nödvändigt att beakta i vilken mån någon annan medlemsstat kan ha rätt att pröva påförandet av straffavgift för att så långt möjligt undvika överlappande prövningar.

Företagets registrering i Sverige bör grunda behörighet för en svensk myndighet

Det finns inte några generella svenska eller EU-rättsliga bestämmelser om behörighet för myndigheter och domstolar att pröva frågor av offentlig-rättslig karaktär i internationella förhållanden. Allmänna jurisdiktionsprinciper ger vidare mycket begränsad vägledning. Artikel 26 i EU-förordningen ger dock en indikation på hur rådet och Europaparlamentet har ansett var en prövning av en påförd straffavgift ska ske, åtminstone i vissa fall. Enligt artikeln kan företaget begära prövning av kontrollörens åtgärder som till exempel lett fram till påförande av en straffavgift. Prövningen ska då ske i den medlemsstat där kontrollören är ackrediterad.

Denna forumregel förefaller naturlig för det fall en medlemsstat har bestämt att kontrollören, och inte en myndighet, ska fatta själva beslutet att påföra straffavgiften. Avsikten att straffavgiften enbart skulle kunna påföras av kontrollören var också kommissionens ursprungliga förslag,

men eftersom flera medlemsländer motsatte sig detta under förhandlingarna, utformades EU-förordningen slutligen så att det lämnas öppet till varje medlemsstat att aktivt avgöra vem som ska fatta beslut om straffavgift, dvs. beslutet kan även fattas av en myndighet. För den medlemsstat som bestämmer att straffavgiften ska beslutas av myndighet kan artikel 26 inte anses ge någon vägledning om jurisdiktionen för myndigheten. Även om artikel 26 inte bör användas som grund för att ange vilken medlemsstat som är behörig att fatta beslut, är artikeln emellertid inte möjlig att frångå i de situationer den avser, dvs. vid prövning av redan vidtagna åtgärder eller fattade beslut. Oavsett hur medlemsstaten väljer att reglera beslutsfattandet för påförande av straffavgift kan detta innebära att det uppstår parallella prövningar av frågor som rör förutsättningarna för straffavgiften. Detta behandlas senare i detta avsnitt.

Om kontrollörens verksamhets- eller ackrediteringsland inte bör styra huruvida myndigheten har rätt att fatta beslut, vad bör avgörandet om behörigheten för den beslutande myndigheten då grundas på?

Eftersom EU-förordningen enligt artikel 23 lägger ansvaret för att se till att en påförd straffavgift faktiskt *betalas* på den administrerande staten för företaget, oavsett i vilken medlemsstat som straffavgiften har beslutats, är det rimligt att utgå från just begreppet administrerande stat även när det gäller den svenska myndighetens jurisdiktion vid påförande av straffavgift. Det kan av praktiska skäl vara lämpligt att behörigheten att fatta beslut om att påföra straffavgiften och uppgiften att vidta efterföljande verkställighetsåtgärder ligger på myndigheter i samma medlemsstat. En annan utgångspunkt bör vara att sanktionsliknande åtgärder, vilket den aktuella straffavgiften utgör, bör påföras av svenska myndigheter på svenska rättssubjekt.

Begreppet administrerande stat i artikel 23 innebär, via definitionen och via hänvisningen i artikel 3.40 till artikel 3gf.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, i lydelsen enligt direktiv (EU) 2023/959, i fortsättningen kallat det reviderade utsläppshandelsdirektivet, att administrerande stat för företaget (dvs. rederiet) är någon av följande:

1. För ett rederi som är registrerat i en medlemsstat, den medlemsstat där rederiet är registrerat.
2. För ett rederi som inte är registrerat i en medlemsstat, den medlemsstat där rederiet hade det största uppskattade antalet hamnanlöp från resor som utfördes av det rederiet under de föregående fyra övervakningsåren och som omfattades av det tillämpningsområde som anges i artikel 3ga.
3. För ett rederi som inte är registrerat i en medlemsstat och som inte utförde någon resa som omfattas av det tillämpningsområde som anges i artikel 3ga under de föregående fyra övervakningsåren, den medlemsstat där ett av rederiets fartyg påbörjade eller avslutade sin första resa som omfattas av det tillämpningsområde som anges i den artikeln.

En svensk myndighet bör således pröva frågor om beräkning och påförande av straffavgift när det gäller företag som är registrerade i Sverige. Detta bör gälla oavsett exempelvis i vilken medlemsstat som företagets kontrollör är ackrediterad. En ordning där svenska företag omfattas av en svensk myndighets prövning endast om företaget använder en kontrollör som är ackrediterad i Sverige riskerar annars att leda till att företaget inte kommer att omfattas av någon medlemsstats jurisdiktion. En svensk myndighet bör fatta beslut oavsett om det svenske registrerade företaget använder sig av en kontrollör som är ackrediterad i en medlemsstat som i sin rättsordning har beslutat att kontrollören ska påföra straffavgiften, något som alltså är fullt tillåtet enligt EU-förordningen.

Utländska avgöranden om straffavgift ska inte få verkställas i Sverige

EU-förordningen innebär att det kan uppstå situationer där ett företag som är registrerat i endast ett medlemsland påförs straffavgift i två medlemsländer. Detta kan hända om företaget använder sig av en kontrollör som är ackrediterad i ett annat land än det land där företaget är registrerat, och länderna med stöd av artikel 23.1 andra stycket inför olika system för själva påförandet av avgiften, dvs. att företagets registrering väljs som styrande faktor i det ena landet medan kontrollörens ackrediteringsland väljs som styrande faktor i det andra landet.

Effekten med dubbla avgöranden om straffavgift kan uppstå även vid tillämpning av artikel 26, som innebär att en kontrollörs åtgärder, exempelvis i form av beräkning och påförande av straffavgift, ska prövas av myndighet (och domstol) i det land där kontrollören är ackrediterad, vilket alltså inte behöver vara samma land det där företaget är registrerat.

Dessa situationer kan inte undvikas eftersom EU-förordningen är direkt tillämplig och samtidigt möjliggör för medlemsstaterna att välja olika system för beslut om straffavgift. Effekterna av eventuella dubbla prövningar och beslut måste dock undvikas så långt det är möjligt så att ett svenskt subjekt behöver betala endast en av de påförda straffavgifterna.

Ett sätt att undvika effekterna av dubbla processer är att ett beslut från en annan medlemsstat inte bör vara verkställbart i Sverige. Detta bör gälla oavsett om det utländska beslutet har fattats av en myndighet eller ett privat subjekt. Artikel 23 innebär nämligen förvisso att varje medlemsstat har skyldighet att säkerställa att en påförd straffavgift *betalas*, men också att medlemsstaten har rätt att införa ett eget godkännandeförfarande av det utländska beslutet innan det säkerställs att betalning sker. Artikel 17 innebär dessutom att ett sådant godkännandeförfarande kan vara en fullständig prövning av hela ärendet. EU-förordningen innebär alltså inte något krav på att ett utländskt avgörande om straffavgift ska vara direkt verkställbart i en annan medlemsstat. Den i avsnitt 3.4.2 föreslagna ordningen att samtliga grundläggande prövningar om påförande av FuelEU-straffavgift ska göras av en svensk myndighet bör alltså gälla även i de situationer när det redan finns ett påbörjat eller t.o.m. lagakraftvunnet avgörande om straffavgift i en annan medlemsstat. Ett utländskt offentligt beslut av det aktuella slaget kan inte verkställas i Sverige enligt gällande svensk rätt. Några författningsändringar för att verkställighet ska kunna vägras krävs alltså inte.

En svensk myndighet bör fatta beslut även om företaget är registrerat i tredjeland

Regleringen i artikel 3gf.1 b och c i direktiv 2003/87/EG innebär vidare att en svensk myndighet kan vara administration även för företag från tredjeländer om dessa har koppling till Sverige genom att företagets fartyg har trafikerat svenska hamnar. Avsikten med regleringen i direktiv 2003/87/EG är att se till att det för varje företag vars fartyg trafikerar unionens hamnar också faktiskt finns en utpekad behörig medlemsstat som är ansvarig för att hantera de frågor som det direktivet reglerar. Samma förhållanden gör sig gällande när det gäller den nu aktuella EU-förordningen. Sverige bör vidta de åtgärder som krävs för att se till att företag vars fartyg trafikerar unionen också påförs straffavgift om EU-förordningen har överträtts. En svensk myndighet bör därför pröva frågor om påförande av FuelEU-straffavgift om företaget är registrerat i tredjeland i de situationer som avses i artikel 3gf.1 b och c i direktiv 2003/87/EG. Den svenska myndighetens behörighet bör även i detta avseende gälla oavsett i vilken medlemsstat företagets kontrollör har ackrediterats. Risken finns annars att företaget inte kommer att påföras någon avgift. Skyldigheten i artikel 23 i EU-förordningen för den administrerande staten omfattar nämligen formellt bara att se till att en påförd avgift betalas.

Artikel 3gf.1 c i direktiv 2003/87/EG utesluter inte att det för ett sådant företag kan finnas en behörig administration i mer än en medlemsstat. Från svenska intressen kan det då ifrågasättas om det finns något behov av att säkerställa att ett beslut om att påföra straffavgift fattas av en svensk myndighet om företaget har påförts straffavgift i enlighet med någon annan medlemsstats rättsordning, oavsett om straffavgiften har påförts av en kontrollör eller en myndighet. Förekomsten av ett sådant beslut bör därför innebära att en svensk myndighet inte ska pröva ett ärende om påförande av straffavgift för samma företag på den grund som avses i punkten. Någon skyldighet för Sverige att säkerställa betalning av straffavgiften enligt artikel 23 finns inte heller eftersom Sverige i ett sådant fall inte är den administrerande staten.

För att underlätta läsningen av lagtexten bör det i lagen tas in ordförklaringar som förklarar uttrycket ”direktiv 2003/87/EG” och ordet ”straffavgift”. Det bör vidare hänvisas i lagen till EU-förordningen när det gäller betydelsen av orden ”rapporteringsperiod” och ”överensstämmelseunderskott”.

Parallella nationella prövningar kan uppstå

Även om det införs en ordning där en myndighet beräknar och påför straffavgiften, finns rätt för ett företag att enligt artikel 26 begära prövning av till exempel de beräkningar som kontrollören har gjort. Dessa beräkningar torde normalt vara samma som ligger till grund för myndighetens beslut om straffavgift. Det finns enligt artikel 26 inte några begränsningar av när en begäran av en prövning av en kontrollörs beräkningar får göras. En begäran kan alltså göras såväl före som efter den tidpunkt då myndigheten har påbörjat sin handläggning av ärendet om att påföra straffavgift, och till och med efter ett lagakraftvunnet beslut om påförande av straffavgift.

Förslagen i avsnitt 3.4.2 och 3.8 innebär att samma myndighet som ska göra den grundläggande prövningen av huruvida en FuelEU-straffavgift ska påföras, ska hantera de prövningar som företagen kan begära enligt artikel 26. Det är därför lämpligt att myndigheten får sammanföra den begärda prövningen enligt artikel 26 med ärendet om att pröva om straffavgift ska påföras, om myndigheten finner det lämpligt och förutsättningarna i övrigt är sådana att det är görligt. I avgörandet om huruvida en sammanföring bör ske i det enskilda fallet, liksom i frågan om hur en begäran som sker till exempel efter att ett beslut om straffavgift har fattats bör hanteras, får allmänna förvaltningsrättsliga principer vara vägledande.

Det kan dock noteras att en begäran om prövning enligt artikel 26 ska lämnas in till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där kontrollören är ackrediterad, medan påförande av straffavgiften ska säkerställas av den administrerande staten med avseende på ett företag. Dessa stater kan men behöver nödvändigtvis inte vara desamma för ett företag. Någon skyldighet för de beslutande subjekten i olika medlemsstater att sammanföra prövningarna finns inte. Några författningsändringar bör inte heller införas.

Registrering i FuelEU-databasen av åtgärder som rör FuelEU-straffavgiften

De åtgärder som vidtas och bevis på betalning av avgiften ska enligt artikel 23.7 utan dröjsmål registreras i FuelEU-databasen av de enheter som vidtagit åtgärderna i fråga eller gjort den betalningen. Den myndighet som efter regeringens bestämmande ska besluta om straffavgift kommer alltså automatiskt att bli ansvarig för uppgiften. Någon reglering i nationell rätt krävs inte.

3.4.4 Beslut och betalning av straffavgiften

Förslag: Ett beslut att påföra straffavgift ska få verkställas enligt utsökningsbalken även om beslutet inte har fått laga kraft.

Om straffavgiften inte har betalats senast den 30 juni under kontrollperioden, ska den obetalda avgiften lämnas för indrivning.

Straffavgiften ska betalas till Transportstyrelsen och tillfalla staten.

Skälen för förslaget

Prövningen hos myndigheten är brådskande

Artiklarna 23 och 20.4 innebär att en straffavgift ska vara betald senast den 30 juni under den aktuella kontrollperioden. Någon möjlighet till respit med att betala finns inte enligt EU-förordningen. Anledningen torde vara att FuelEU-dokumentet om överensstämmelse ska utfärdas senast samma datum, antingen om fartyget inte ska betala någon straffavgift, eller om företaget har betalat avgiften. Någon senare tidpunkt för utfärdandet ges inte heller enligt EU-förordningen

Handläggningen hos den ansvariga myndigheten av prövning av påförande av straffavgiften kan alltså behöva ske under en mycket kort

period, som tidigast från och med den 30 april under kontrollperioden – vilket är den senaste tidpunkten när verifierade uppgifter ska finnas i FuelEU-databasen – till och med den 30 juni samma period. Eftersom företaget bör få viss tid på sig efter beslutet att betala, är perioden för myndighetens handläggning ytterst begränsad. Detta följer dock av EU-förordningen och kan inte ändras genom nationella åtgärder.

Myndighetens handläggning omfattas av kraven i förvaltningslagen (2017:900), såvida inte annat är föreskrivet i lag eller förordning. Till exempel gäller enligt 25 § förvaltningslagen att innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska myndigheten, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Denna svarsfrist ska bestämmas så att parten får skälig tid på sig att ta ställning till materialet och yttra sig över det. Vad som är skälig tid får avgöras från fall till fall och beror bland annat på ärendets art och materialets omfattning. I brådskande ärenden kan en kortare svarstid vara motiverad än i andra ärenden. Under vissa förutsättningar får myndigheten avstå från sådan kommunikation, exempelvis om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet.

Vidare gäller enligt 35 § förvaltningslagen som huvudregel att ett beslut som får överklagas inom en viss tid inte får verkställas förrän överklagandetiden har gått ut. Om beslutet överklagas får verkställighet som utgångspunkt inte ske förrän domstolens avgörande vunnit laga kraft. Förvaltningslagen medger dock att beslut kan få verkställas omedelbart under vissa här inte aktuella förutsättningar.

Frågan är om EU-förordningens förutsättningar för påförande av straffavgift gör att det är motiverat med att införa avvikelser från kraven i förvaltningslagen.

Ett beslut om straffavgift bör gälla omedelbart

Av artikel 23 framgår att FuelEU-straffavgiften ska vara betald senast den 30 juni under kontrollperioden. Av artikel 22 framgår att för att få ett FuelEU-dokument om överensstämmelse måste en eventuell straffavgift vara betald. Det kan därför antas att företagen kommer att betala en påförd straffavgift i utsatt tid eftersom följden annars blir att fartyget inte får något dokument om överensstämmelse, vilket leder till att fartyget kan stoppas i eller hindras att anlöpa unionens hamnar. Av redogörelsen i avsnitt 3.4.3 framgår att den totala tiden för att handlägga ett ärende om straffavgift och om att driva in betalning av straffavgiften sammantaget kan vara så kort som två månader eftersom de uppgifter i FuelEU-databasen som ligger till grund för beräkning av en eventuell straffavgift får registreras ända fram till den 30 april under kontrollperioden.

För att underlätta säkerställandet av att straffavgiften betalas i utsatt tid bör det därför inte krävas ett lagakraftvunnet avgörande om påförd straffavgift innan verkställighet får ske. Beslutet bör alltså, med avvikelse från förvaltningslagen, gälla omedelbart och kunna verkställas innan det har fått laga kraft.

Tiden för kommunikation med parten före beslutet kan behöva begränsas

Det kan inte uteslutas att myndigheten av olika skäl inte hinner fatta ett beslut om straffavgift inom en sådan tid att det är praktiskt möjligt för företaget att betala avgiften senast den 30 juni under kontrollperioden. EU-förordningen kan naturligtvis, trots skrivningen i artikel 23, inte anses innebära att betalning i sådant fall inte får ske senare, men följden av utebliven betalning blir då att något dokument om överensstämmelse inte får utfärdas. Det är därför av stor vikt att prövningsmyndigheten anpassar sina förfaranden till den korta tid som står till förfogande enligt EU-förordningen. Detta innebär också att exempelvis den tid för kommunikation som ska ges företaget före beslutet enligt 25 § förvaltningslagen kan behöva bli relativt kort, så länge som tiden är skälig. Exakt hur lång tid som företaget ska ges för att lämna synpunkter är en fråga för den berörda myndigheten att ta ställning till i varje enskilt fall utifrån den förutsättningar som finns i ärendet.

Indrivning

Om FuelEU-straffavgiften inte betalas senast den 30 juni under kontrollperioden bör den obetalda avgiften lämnas för indrivning. Den korta tid som står till förfogande för utredning och beslut av straffavgift innebär att tiden från beslut till eventuell indrivning kan bli mycket kort. Detta följer dock av EU-förordningen och kan inte ändras genom nationella åtgärder. Om ett fartyg har ett överensstämmelseunderskott men något beslut om straffavgift inte har hunnit fattas till senast den 30 juni under kontrollperioden, finns inte något beslut som kan lämnas för indrivning. I sådant fall får myndigheten ta ställning själv i frågan om inom vilken tid betalning ska ske. Det ska dock åter noteras att en obetald straffavgift kan leda till att företaget i princip utesluts från att använda fartyget i unionens hamnar, vilket innebär att företaget torde ha stora incitament att betala en påförd straffavgift omgående.

För begreppet kontrollperiod bör det i lagen hänvisas till EU-förordningen.

Allokering av straffavgiften

Straffavgiften bör betalas till Transportstyrelsen och tillfalla staten.

Det bör nämnas att enligt artikel 23.11 ska medlemsstaterna sträva efter att säkerställa att intäkterna från FuelEU-straffavgiften, eller deras motsvarande finansiella värde, används för att stödja en snabb utbyggnad och användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen inom sjöfartssektorn, genom att stimulera produktionen av större mängder förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjöfartssektorn, underlätta byggandet av lämpliga bunkringsanläggningar eller infrastruktur för landströmsförsörjning i hamnar samt stödja utveckling, testning och införande av den mest innovativa tekniken i fartygsflottan för att få till stånd betydande utsläppsminskningar.

Underrättelse om straffavgift i särskilt fall

I artikel 20.4 finns uppgifter för den behöriga myndigheten att underrätta det berörda företaget om beloppet för FuelEU-straffavgiften i vissa särskilda fall. Underrättelseskyldigheten bör åligga Transportstyrelsen.

3.5 Utvisning av fartyg från hamn

Förslag: Transportstyrelsen ska fatta beslut som rör utvisning av fartyg från hamn, nekat tillträde till eller kvarhållning av fartyg i hamn, samt vidta de rapporteringsåtgärder som krävs med anledning av sådana beslut.

Skälen för förslaget: Artikel 25.3 i EU-förordningen anger att den behöriga myndigheten får eller ska vidta olika åtgärder om ett fartyg inte uppfyller kraven. Exempelvis ska ett fartyg kunna utvisas från en hamn, nekas tillträde till en hamn eller kunna kvarhållas i en hamn. Besluten ska enligt artikel 25.5 rapporteras till andra berörda aktörer, exempelvis kommissionen, övriga medlemsstater och den berörda flaggstaten beroende på vilken åtgärd som har vidtagits. Besluten och åtgärderna i övrigt, inbegripet rapporteringsuppgiften, lämpar sig närmast för Transportstyrelsen att utföra. Transportstyrelsen fattar enligt gällande reglering beslut om förbud för fartyg att anlöpa hamn (se till exempel 6 kap. fartygssäkerhetslagen [2003:364]).

3.6 Sanktioner i övrigt

3.6.1 Överträdelser ska leda till sanktionsavgift

Förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om sanktionsavgift för överträdelser av EU-förordningen.

Sanktionsavgiften ska vara minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor.

När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

En sanktionsavgift ska inte få påföras för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om det har gjorts en ansökan om utdömande av vitet.

Om en överträdelse fortsätter efter att en sanktionsavgift har beslutats, ska företaget betala en ny sanktionsavgift med dubbla beloppet, förutsatt att företaget efter den första sanktionsavgiften har fått skälig tid att vidta rättelse.

Skälen för förslaget

EU-förordningen kräver effektiva sanktioner för överträdelser

Enligt artikel 25 i EU-förordningen ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner för överträdelse av EU-förordningen och vidta alla nödvän-

diga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Vilka överträdelser bör leda till sanktioner?

EU-förordningens huvudsakliga syfte är att minska sjöfartens klimatpåverkan genom krav på att fartyg ska använda drivmedel med viss högsta växthusgasintensitet och ansluta sig till landströmsförsörjning eller använda annan utsläppsfri teknik när det ligger i hamn, se artiklarna 4–6. Om kraven i dessa artiklar inte uppfylls, ska enligt artikel 23 en s.k. FuelEU-straffavgift påföras företaget. Det finns alltså i EU-förordningen en särskild straffavgiftsreglering för överträdelser av artiklarna 4–6. Därför är en nationell sanktion för samma överträdelser knappast nödvändig, och dessutom tveksam med hänvisning till förbudet mot dubbelbestraffning i Europakonventionen för mänskliga rättigheter. I skäl 64 anges också att nationella sanktioner inte bör överlappa FuelEU-straffavgiften.

Man kan vidare peka på det faktum att om artiklarna 4–6 visar på en överträdelse ska en straffavgift betalas, och om avgiften inte betalas kommer ett s.k. FuelEU-dokument om överensstämmelse inte att utfärdas för det aktuella fartyget (se artikel 22). Ett sådant dokument är nödvändigt bland annat för att fartyget vid en hamnstatskontroll inte ska bli hindrat att fortsätta sin färd. De ekonomiska följderna av att ett fartyg blir kvarliggande i hamn är omfattande och utgör i praktiken normalt tillräckliga incitament för rederiet för att uppfylla kraven. Systemet med straffavgifter tillsammans med kravet på det nämnda dokumentet kan därför antas komma att utgöra en tillräckligt effektiv åtgärd mot bristande uppfyllelse av artiklarna 4–6. Det bör därför inte införas någon nationell sanktion för överträdelse av artiklarna 4–6.

Även om förekomsten av ett giltigt FuelEU-dokument om överensstämmelse ska kontrolleras vid en hamnstatskontroll, innebär hamnstatskontrollsystemet inte att samtliga fartyg ska inspekteras vid varje hamnanlöp. Det kan alltså inte uteslutas att ett fartyg i praktiken kan trafikera hamnar utan ett giltigt FuelEU-dokument om överensstämmelse under åtminstone en viss tid. Detta bör i så fall föranleda en sanktion.

Kraven på rederierna i EU-förordningens övriga delar är mer av administrativ art. Det handlar om åtgärder som behövs framför allt för att EU-förordningens huvudkrav i artiklarna 4–6 ska kunna genomföras eller kontrolleras. Artikel 7 innebär att rederierna ska övervaka, rapportera och spara data. Enligt artiklarna 8 och 9 ska rederierna lämna en övervakningsplan för varje fartyg till kontrollörerna, uppdatera planen och tillhandahålla korrekta uppgifter om till exempel vilka energikällor som ska användas på fartyget. Artikel 10 innehåller krav på företagen att tillhandahålla korrekta uppgifter om bland annat växthusgasintensiteten i de drivmedel som de använder och förbud mot att avvika från normalvärden för emissionsfaktorer. I artikel 15 finns ytterligare krav på företaget att övervaka och registrera uppgifter om sin verksamhet och att senast vid en viss tidpunkt förse kontrollören med en FuelEU-rapport om varje fartyg. Eftersom samtliga dessa skyldigheter på något sätt får anses bidra till att uppnå EU-förordningens grundläggande krav och syfte, dvs. att minska sjöfartens klimatpåverkan, bör kraven förenas med en sanktion om de överträds.

Övriga skyldigheter i EU-förordningen bör inte kunna föranleda sanktionsavgift vid överträdelse. Kraven i exempelvis artiklarna 13.4 och 16.3 har inte någon enskild betydelse utan beaktas i ett vidare förfarande där följderna till exempel kan bli att företaget inte får något dokument om överensstämmelse utfärdat för det aktuella fartyget eller att en FuelEU-rapport inte kan godkännas på grund av bristerna. Artiklarna 20 och 21 ger företaget möjligheter att flytta överensstämmelsesaldon mellan olika rapporteringsår och att slå ihop överensstämmelsesaldon för flera fartyg (s.k. poolning). En felaktig tillämpning av dessa bestämmelser bör inte leda till någon sanktionsavgift, bland annat eftersom artiklarna kräver att kontrollören godkänner åtgärderna och en kontroll alltså ändå kommer att ske.

Någon sanktion bör inte införas för överträdelser av kontrollörerna

EU-förordningen lägger en rad skyldigheter på kontrollörerna. Syftet med EU-förordningen är dock inte att reglera kontrollörer utan att se till att sjöfartens klimatpåverkan minskas genom åtgärder som ska vidtas av företagen. Kontrollörernas uppgifter att bistå företagen är sekundära och bör därför inte förenas med någon sanktion vid överträdelser. Om en kontrollör inte utför sina uppgifter åt företaget på ett korrekt sätt, finns en möjlighet för företaget att föra en civilrättslig talan mot kontrollören, inbegripet en skadeståndstalan. Detta bör vara tillräckligt.

Vilken typ av sanktion bör komma i fråga?

Ingen av de överträdelser som föreslås föranleda en nationell sanktion har någon direkt negativ påverkan på miljön. En påverkan på miljön sker genom att bestämmelserna i artiklarna 4–6 inte följs. Överträdelse av de artiklarna föranleder straffavgift enligt EU-förordningen. De överträdelser som föreslås föranleda en nationell sanktion avser skyldigheter av framför allt administrativ art som i princip är uppgifter för ett företag att uppfylla. Överträdelserna kan därför inte anses lika allvarliga med hänsyn till syftet med regleringen, dvs. att minska sjöfartens klimatpåverkan. Överträdelserna bör därför inte leda till någon straffrättslig sanktion. En mer lämplig sanktion är en administrativ sanktionsavgift. En sådan sanktion används i svensk rätt numera mycket ofta när det gäller överträdelser av skyldigheter som till exempel en näringsidkare har inom ramen för näringsverksamheten.

Hur hög ska sanktionsavgiften vara?

Artiklarna 7 och 10.3 innehåller skyldigheter för företagen att samla in, analysera och spara uppgifter. De uppgifter som avses ska ligga till grund för kontrollörens beräkningar och styr i förlängningen överensstämmelsesaldot och påverkar därmed frågan om huruvida en FuelEU-straffavgift ska påföras. Dessutom kan felaktigt underlag riskera att leda till att fartyget får släppa ut mer växthusgaser än om uppgifterna hade varit rätt. En överträdelse kan alltså i princip få effekt på själva grundsyftet med EU-förordningen, dvs. att minska sjöfartens klimatpåverkan. En överträdelse av dessa artiklar bör anses som allvarlig. Sanktionsavgiften bör sättas relativt högt vid en överträdelse, lämpligen 50 000 kronor för varje berört fartyg. Eftersom uppgiftsinsamlingen och registreringen ska ske löpande

och omfatta en rad olika typer av uppgifter kan det inte uteslutas att avgiften inte alltid bör sättas till detta belopp. Möjligheten till jämkning av avgiftens storlek berörs i avsnitt 3.6.2.

Artiklarna 8 och 9 reglerar skyldigheten för företag att lämna in en övervakningsplan för varje fartyg till kontrollören vid en viss tidpunkt, och att uppdatera planen. Planen ska bedömas av kontrollören och när den blivit godkänd registreras i FuelEU-databasen för att sedan ligga till grund för den löpande beräkningen av fartygets godkända utsläpp av växthusgaser. Planen är alltså i sig nödvändig för EU-förordningens fortsatta tillämpning. Effekten av en utebliven plan blir dock att fartygets uppgifter inte kan registreras i databasen. Detta får följderna att något överensställsaldosaldo inte kan beräknas, vilket i sin tur leder till att något dokument om överensställsaldosaldo inte kan utfärdas. Utan ett sådant dokument har fartyget inte någon rätt att trafikera unionens hamnar, och kan stoppas i hamn eller hindras från att anlöpa hamn. Eftersom effekterna av en utebliven eller försenad övervakningsplan blir så allvarliga för företaget bör sanktionsavgiften inte sättas högre än till lämpligen 5 000 kronor för varje berört fartyg.

Enligt artikel 10.4 och 10.5 får företagen bara under vissa förutsättningar avvika från de normalvärden för fartygets emissionsfaktorer som finns i bilaga I till EU-förordningen. Eftersom sådana avvikelser kan innebära högre utsläpp av växthusgaser än tillåtet och därmed påverka huvudsyftet med EU-förordningen, bör en överträdelse anses som relativt allvarlig och föranleda en sanktionsavgift om 25 000 kronor för varje berört fartyg.

Artikel 15 innebär att företagen löpande ska registrera information om till exempel fartygens trafikmönster och drivmedelsanvändning samt årligen sammanställa och överlämna uppgifterna till kontrollören i en s.k. FuelEU-rapport. Merparten av uppgifterna är sådana som finns tillgängliga på andra sätt. Uppgifterna ska dessutom verifieras av kontrollören, exempelvis med hjälp av uppgifter i FuelEU-databasen. Risken för att överträdelser av skyldigheterna i artikeln slutligen också innebär att målen för EU-förordningen, dvs. minskad klimatpåverkan, inte uppnås är således liten. En överträdelse av skyldigheten att sköta den löpande registreringen och att göra en korrekt sammanställning bör därför inte anses som särskilt allvarlig. Sanktionsavgiften bör lämpligen fastställas till 5 000 kronor.

Innebörden av artikel 25.2 är att ett fartyg vid anlop av unionens hamnar måste ha ett giltigt FuelEU-dokument om överensställsaldosaldo, annars ska den behöriga myndigheten i den medlemsstat där anlopshamnen är belägen utfärda en utvisningsorder mot fartyget. Förvisso kommer ett företag alltså att riskera att fartyget inte längre får trafikera hamnar i unionen om fartyget inte har ett giltigt sådant dokument. Dokumentet är dock av sådan grundläggande vikt vid tillämpningen av EU-förordningen att det bör föranleda en sanktionsavgift om man använder ett fartyg utan att ha ett sådant dokument när det krävs enligt EU-förordningen. Det kan inte heller uteslutas att ett företag vars fartyg har utsatts för utvisningsorder flyttar fartyget till trafik utanför unionen och sätter in ett annat fartyg i stället. Ett sådant beteende bör inte uppmuntras, vilket också motiverar att en sanktionsavgift ska påföras. Avgiften bör vara hög, lämpligen 50 000 kronor.

Upprepade överträdelser

Vissa av de skyldigheter som föreslås föranleda sanktionsavgift vid överträdelse är av karaktären att de bara kan uppfyllas vid ett enda tillfälle. En överträdelse av en sådan skyldighet kan bara ske vid en tidpunkt och kan alltså av naturliga skäl föranleda en sanktionsavgift vid varje tillfälle en överträdelse sker. Detta gäller till exempel skyldigheten i artikel 8 att vid en viss tid lämna in en övervakningsplan. Andra skyldigheter kan sägas vara fortlöpande, till exempel skyldigheten att inneha ett dokument om överenstämmelse. Om en överträdelse av en sådan skyldighet fortsätter efter att en sanktionsavgift har beslutats bör det finnas en möjlighet att påföra företaget en ny sanktionsavgift även om det är samma överträdelse som pågår. För att en ny sanktionsavgift ska få påföras bör det krävas att företaget efter den första sanktionsavgiften har fått skälig tid att vidta rättelse. Vad som utgör skälig tid kan variera från fall till fall och beroende på vilken typ av skyldighet som överträdelsen avser. Det får därför åligga den ansvariga myndigheten att vid påförandet av sanktionsavgift avgöra vad som är en skälig tid för rättelse. Om företaget anser att tiden är för kort finns möjlighet att överklaga beslutet, se avsnitt 3.8.

För att sanktionsavgifterna ska bli effektiva bör det belopp som vid fortlöpande överträdelser ska påföras, vara dubbelt så stort vid det andra tillfället som det belopp som påfördes vid det första tillfället.

Sanktionsavgiften bör regleras i förordning

Vilka överträdelser som ska föranleda sanktionsavgift liksom sanktionsavgifternas storlek bör anges i förordning. Det bör i den föreslagna lagen anges vilket lägsta respektive högsta belopp som sanktionsavgiften ska få uppgå till i de föreskrifter som regeringen får meddela. De här föreslagna beloppen på sanktionsavgifterna varierar mellan 5 000 kronor och 50 000 kronor. Regeringen bör ha en viss men begränsad möjlighet att utan att gå till riksdagen justera sanktionsavgiftens storlek. Det bör därför anges i lagen att sanktionsavgiften ska vara minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor.

Det bör också anges i lagen att när regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska regeringen ta hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Ansökan om vite bör utesluta sanktionsavgift

En sanktionsavgift bör inte få påföras för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om det har gjorts en ansökan om utdömmande av vitet.

3.6.2 Förfarandet vid beslut om sanktionsavgift

Förslag: Transportstyrelsen ska pröva frågor om skyldigheten att betala sanktionsavgift.

En sanktionsavgift ska få beslutas endast om den som är påtänkt att påföras avgiften har getts skälig tid att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

Transportstyrelsen ska få besluta att en sanktionsavgift helt eller delvis inte ska betalas, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om avgiften annars med hänsyn till omständigheterna framstår som oskälig.

Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

Skälen för förslaget

Prövande myndighet

Uppgiften att påföra sanktionsavgift lämpar sig bäst för Transportstyrelsen. Myndigheten har redan uppgifter av liknande art när det gäller andra sjöfartsrelaterade regleringar.

Kommunikation före beslut och delgivning av beslut

Sanktionsavgift som sanktionsform är bland annat avsedd att vara ett medel för det allmänna att snabbt ge en reaktion på överträdelser. Det är därför angeläget att handläggningen av ärenden som rör påförande av sanktionsavgift inte drar ut på tiden och att avgiften kan påföras inom rimlig tid. Det är också rimligt att den som beslutet rör får kännedom om att det pågår ett ärende hos myndigheten och får tillfälle att yttra sig innan något beslut fattas. Sanktionsavgiften bör därför få beslutas endast om den som är påtänkt att påföras sanktionsavgiften har getts skälig tid att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

På grund av sanktionsavgiftens ingripande karaktär bör ett beslut om sanktionsavgift delges den betalningsskyldige.

Jämkning

Många av de överträdelser som föreslås förenas med en sanktionsavgift rör uppgifter som ska ske löpande, avser mycket olika typer av uppgifter, eller vars allvarlighet och effekter kan variera. En och samma sanktionsavgift för samma typ av överträdelse är därför inte alltid lämplig av olika skäl. Det bör därför finnas möjligheter att i det enskilda fallet jämka avgiftens storlek om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som oskäligt att ta ut avgiften.

3.6.3 Betalning och verkställighet

Förslag: En sanktionsavgift ska betalas till Transportstyrelsen senast inom 30 dagar efter det att ett beslut om avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Om sanktionsavgiften inte har betalats i tid, ska den obetalda avgiften lämnas för indrivning.

Skyldigheten att betala en påförd sanktionsavgift ska upphöra till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Skälen för förslaget: En sanktionsavgift bör betalas inom 30 dagar efter det att beslutet eller en dom efter överklagande av beslutet fått laga kraft. Det bör emellertid finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ange en längre betalningsfrist. I så fall bör avgiften betalas inom den särskilt angivna fristen. Ett beslut om sanktionsavgift bör alltså inte gälla omedelbart.

Om en sanktionsavgift inte betalas inom utsatt tid, dvs. antingen 30 dagar eller den längre tid som angetts i beslutet, bör den obetalda avgiften lämnas för indrivning. Sanktionsavgiften bör som andra sanktionsavgifter tillfalla staten.

Det bör slutligen finnas en gräns för när skyldigheten att betala en påförd sanktionsavgift upphör, lämpligen fem år från det att beslutet fick laga kraft.

3.7 Tillsyn

Förslag: Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över att EU-förordningen följs och i övrigt utföra de uppgifter som följer av tillsynen.

Tillsynsmyndigheten ska få besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som omfattas av tillsynen ska fullgöra sina skyldigheter enligt EU-förordningen.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för myndighetens kostnader för tillsyn.

Skälen för förslaget

Tillsynsmyndighet

Artikel 27 anger att medlemsstaterna ska utse behöriga myndigheter som ska ansvara för bland annat kontrollen av efterlevnaden av att förordningen följs. Enligt artikel 14.4 ska en behörig myndighet som upptäcker bristande överensstämmelse i en kontrollörs verksamhet inom ramen för EU-förordningen underrätta den behöriga myndigheten i den medlemsstat vars nationella ackrediteringsorgan har ackrediterat kontrollören. Uppgifterna bör lämpligen utföras av Transportstyrelsen. Det ska dock nämnas att tillsyn över att kontrollörer uppfyller sina krav som ackrediterade organ utövas av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac).

Befogenheter för tillsynsmyndigheten

Den myndighet som utövar tillsyn bör få besluta de förelägganden, inbegripet förbud, som behövs för tillsynen och för att de som omfattas av tillsynen ska fullgöra sina skyldigheter enligt EU-förordningen. Ett beslut om föreläggande bör få förenas med vite för att föreläggandet ska bli effektivt.

Avgift för tillsyn

I detta avsnitt föreslås att Transportstyrelsen ska utöva tillsyn. Principen är att Transportstyrelsens verksamhet som avser tillsyn, ärendehandläggning och registerhållning i huvudsak ska finansieras med avgifter. Avgifterna ska över tid motsvara myndigheternas kostnader för tillsyn, ärendehandläggning och registerhållning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för myndighetens kostnader för tillsynen.

För den del som tillsynen avser inspektion av fartyg i hamn i form av s.k. hamnstatskontroll enligt det internationella och EU-rättsliga regelverket saknas möjligheter att ta ut avgift, såvida inte inspektionen exempelvis visar att det finns allvarliga brister hos fartyget. Det bör därför finnas en möjlighet att frånga huvudregeln om full kostnadstäckning. En motsvarande ordning finns i andra regelverk som rör Transportstyrelsens kontroll av fartyg i svensk hamn, se till exempel 6 kap. 12 § fartygssäkerhetsförordningen (2003:438).

3.8 Rätt till prövning och överklagande

Förslag: Transportstyrelsen ska pröva en kontrollörs beräkningar och åtgärder.

Myndighetens beslut ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Skälen för förslaget

Rätt till prövning av en kontrollörs beräkningar och åtgärder

Artikel 26.1 anger att företag ska ha rätt att ansöka om prövning av de beräkningar och åtgärder som kontrollören har meddelat dem, inbegripet nekande att utfärda ett FuelEU-dokument om överensstämmelse. Ansökan ska enligt samma artikel lämnas in till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där kontrollören är ackrediterad inom en månad från det att kontrollören meddelat resultatet av beräkningen eller åtgärden. De beslut som kan vara aktuella att pröva innefattar bland annat beräkningar av fartygens gränsvärden för utsläpp och av de faktiska utsläppen. Beräkningarna ligger sedan till grund för beräkningen av fartygens överensstämmelsesaldo, vilket eventuellt också kan leda till påförande av straffavgift. I avsnitt 3.4.2 föreslås att Transportstyrelsen ska vara den myndighet som prövar om straffavgift påförs. Det är lämpligt att den myndighet som prövar en kontrollörs åtgärder enligt artikel 26 är samma som prövar straffavgiften.

För innebörden av begreppet kontrollör bör det i lagen hänvisas till EU-förordningen.

Överklagande

Enligt artikel 26.2 ska de beslut som fattas enligt EU-förordningen av den behöriga myndigheten i en medlemsstat kunna prövas av en domstol i den behöriga myndighetens medlemsstat. I detta avsnitt har det föreslagits att Transportstyrelsen efter ansökan ska pröva en kontrollörs åtgärder. Överklagande bör ske till allmän förvaltningsdomstol och prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

3.9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2025.

När det gäller andra passagerarfartyg än kryssningsfartyg ska EU-förordningen tillämpas från och med den 1 januari 2030

– för resor som görs mellan en hamn på Gotland och en hamn på fastlandet, och

– när fartyget ligger i en hamn på Gotland.

Någon sanktionsavgift ska inte påföras för en överträdelse som har skett före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget

Ikraftträdande

Enligt artikel 32 i EU-förordningen ska förordningen i huvudsak tillämpas från och med den 1 januari 2025. Förutsättningar saknas dock för att med normala beredningsrutiner sätta förslagen i denna promemoria i kraft till det datumet. Det finns inte heller något i EU-förordningen som i praktiken innebär att nationellt författningsstöd behövs från den 1 januari 2025. Lag- och förordningsändringarna bör dock träda i kraft så snart det är möjligt, vilket bedöms vara den 1 mars 2025.

Övergångsbestämmelser

I avsnitt 3.2 föreslås att EU-förordningens möjligheter till undantag i artikel 2.3 ska utnyttjas. Det innebär att den s.k. Gotlandstrafiken ska undantas från EU-förordningens tillämpning till och med den 31 december 2029. Detta bör hanteras i övergångsbestämmelser.

I avsnitt 3.6 föreslås att överträdelser av vissa av EU-förordningens bestämmelser ska föranleda att en sanktionsavgift påförs. Vissa av dessa bestämmelser ska uppfyllas före det föreslagna ikraftträdandet, se exempelvis kravet enligt artikel 8 att lämna en övervakningsplan till en kontrollör. Någon sanktionsavgift bör inte påföras för överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

4 Konsekvenser

Bedömning: Förslagen har inte någon påverkan på statens budget eller jämställdheten och har marginell klimatpåverkan.

Någon större effekt för redarna eller sjöfartsbranschen i övrigt uppstår inte.

Skälen för bedömningen

De flesta konsekvenser uppstår till följd av EU-förordningen – inte denna promemoria

Förslagen i denna promemoria utgör i huvudsak utpekanden av ansvariga myndigheter och preciseringar av processer som redan är reglerade i EU-förordningen. I princip alla effekter för miljön, sjöfartsnäringen och myndigheterna uppstår till följd av innehållet i EU-förordningen och beskrivs inte här. Några effekter ska dock nämnas.

Konsekvenser för miljön

I avsnitt 3.2 föreslås att Gotlandstrafiken inte ska omfattas av EU-förordningen förrän år 2030. I upphandlingsunderlaget för den nu pågående upphandlingen av Gotlandstrafiken för perioden 1 februari 2027 till 31 januari 2035 framgår dock att operatören under avtalsperioden ska reducera klimatpåverkan med 30 procent (mätt i koldioxidekvivalenter) mot ett definierat nollvärde. Nollvärdet är modellerat genom att en beräkning av vad den kravställda trafiken skulle få för klimatpåverkan om den utfördes på ett konventionellt sätt utan energieffektivisering och med dagens drivmedelsmix. Detta innebär att klimatpåverkan från Gotlandstrafiken ändå kommer att minska jämfört med vad som är fallet i dag.

Redarna

För Gotlandstrafiken innebär förslaget i avsnitt 3.2 att den eller de redare som bedriver trafiken inte behöver tillämpa bestämmelserna i EU-förordningen förrän år 2030.

I övrigt kan redarna bli föremål för sanktionsavgifter enligt förslagen i avsnitt 3.4. Dessa avgifter är dock relativt låga och det kan dessutom antas att redarna i stor omfattning kommer att anpassa sig till EU-förordningens krav eftersom aktuella fartyg annars kan riskera att inte få användas.

Transportstyrelsen

Förslagen i promemorian innebär att Transportstyrelsen kommer att få en rad uppgifter, bland annat att pröva påförande av straffavgift och sanktionsavgift, att utföra olika typer av rapporteringar och registreringar i bland annat FuelEU-databasen och att utöva tillsyn. Ansvar för myndigheten att pröva straffavgifter och sanktionsavgifter kan antas komma att omfatta drygt 20 rederier. Så länge som rederierna följer EU-förordningens krav kommer myndighetens uppgifter att bli relativt

begränsade och enbart bestå i rapportering och registrering av uppgifter och tillsyn

Kostnaderna för Transportstyrelsen hanteras inom ram.

De allmänna förvaltningsdomstolarna

De beslut som ska fattas av Transportstyrelsen kan bli föremål för prövning i allmän förvaltningsdomstol, vilket innebär att nya måltyper tillförs de domstolarna. Det kan antas att antalet överklaganden kommer att bli mycket litet.

Eventuella merkostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna bedöms kunna hanteras inom befintliga anslag inom avsett utgiftsområde.

Övrigt

Förslagen har inte någon påverkan på statens budget eller jämställdheten.

5 Författningskommentar

Förslaget till lag om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport

Lagen kompletterar en EU-förordning

1 § I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1805 av den 13 september 2023 om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport och om ändring av direktiv 2009/16/EG finns bestämmelser om fartygs energianvändning, om straffavgift som ska betalas när bestämmelserna inte följs och om skyldighet att ha dokument som visar att ett fartyg uppfyller kraven eller att straffavgiften har betalats

Denna lag kompletterar EU-förordningen.

Paragrafen innehåller information om att bestämmelser om begränsning av utsläpp av växthusgaser från fartyg finns i en EU-förordning, och anger att lagen kompletterar EU-förordningen. Övervägandena finns i avsnitt 3.1.

Ordförklaringar

2 § I denna lag avses med

direktiv 2003/87/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, i lydelsen enligt direktiv (EU) 2023/959,

EU-förordningen: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1805, i den ursprungliga lydelsen,

EU-databasen: den databas som avses i artikel 19 i EU-förordningen,

företaget: det företag som ansvarar för ett fartyg på det sätt som följer av definitionen av företag i artikel 3.13 i EU-förordningen, och

straffavgift: en avgift som avses i artikel 23 i EU-förordningen.

Paragrafen innehåller förklaringar över vissa ord och uttryck som används i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.3.

3 § Med *kontrollör*, *kontrollperiod*, *rapporteringsperiod* och *överensstämmelseunderskott* avses i denna lag detsamma som i EU-förordningen.

I paragrafen anges att med vissa ord i lagen avses detsamma som i EU-förordningen. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.3, 3.4.4 och 3.8.

De uppräknade orden kontrollör, kontrollperiod, rapporteringsperiod och överensstämmelseunderskott definieras i artikel 3.27, 3.42, 3.41 och 3.37 i EU-förordningen.

Prövning av frågor om straffavgift

4 § När det har registrerats ett överensstämmelseunderskott i EU-databasen för ett fartyg ska den myndighet som regeringen bestämmer pröva om företaget ska påföras en straffavgift, om företaget har svensk anknytning genom att det

1. är registrerat i Sverige,

2. är registrerat i ett land utanför Europeiska unionen och ansvarar för ett eller flera fartyg som under de fyra närmast föregående rapporteringsperioderna har gjort en eller flera resor som omfattas av artikel 3ga i direktiv 2003/87/EG där dessa fartygs sammanlagda hamnanlöp uppskattas vara fler i Sverige än i något annat EU-land, eller

3. är registrerat i ett land utanför Europeiska unionen, inte omfattas av 2 men ansvarar för ett eller flera fartyg som i Sverige har påbörjat eller avslutat en resa som omfattas av artikel 3ga i direktiv 2003/87/EG.

När företagets anknytning till Sverige följer av första stycket 3 ska prövning dock inte ske om överensstämmelseunderskottet har medfört skyldighet att betala straffavgift i ett annat land inom Europeiska unionen.

I paragrafen informeras om att regeringen bestämmer vilken myndighet som ska pröva om ett företag ska påföras en straffavgift samt anges i vilka situationer som myndigheten ska göra en sådan prövning. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.2 och 3.4.3.

Av artikel 23 i EU-förordningen följer att en straffavgift ska betalas av företaget när det har registrerats ett verifierat överensstämmelseunderskott för något av företagets fartyg i EU-databasen. Inledningen till *första stycket* innebär att en prövning av huruvida en straffavgift ska påföras ska göras av en svensk myndighet så fort det har gjorts en sådan registrering av ett överensstämmelseunderskott. Det krävs alltså exempelvis inte någon ansökan av kontrollören eller någon annan åtgärd för att myndigheten ska göra en prövning.

För att den svenska myndigheten ska vara behörig att göra en prövning krävs vidare att företaget har någon slags svensk anknytning. Dessa anknytningsgrunder anges i *första stycket 1–3*. Anknytningsgrunderna motsvarar i sak de som finns i artikel 3gf.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, i lydelsen enligt direktiv (EU) 2023/959.

Enligt *punkt 1* finns svensk anknytning om företaget är registrerat i Sverige. Med detta avses att företaget är registrerat hos Bolagsverket eller Skatteverket. Anknytningsgrunden är mycket stark och ska tillämpas även

om företaget eventuellt skulle vara registrerat även i något annat medlemsland.

Punkterna 2 och 3 behandlar frågan om svensk anknytning för det fall företaget är registrerat i ett land utanför EU.

För svensk anknytning enligt *punkt 2* krävs bland annat att tredjelandsföretagets fartyg uppskattas ha gjort fler hamnanlöp i Sverige än i något annat medlemsland. För svensk anknytning enligt *punkt 3* krävs bland annat att något av tredjelandsföretagets fartyg har påbörjat eller avslutat en resa i Sverige. Eftersom alla hamnanlöp som görs av de fartyg som omfattas av EU-förordningen ska rapporteras och registreras i den EU-gemensamma databasen Thetis enligt annan EU-lagstiftning, bör normalt inga svårigheter uppstå att avgöra huruvida svensk anknytning föreligger enligt punkterna 2 och 3. Det kan dock inte uteslutas att det i vissa fall kan vara svårt att avgöra om det föreligger svensk anknytning. Eftersom denna paragraf i sak avser att motsvara innehållet i artikel 3gf.1 i direktiv 2003/87, och kommissionen med stöd av artikel 3gf.2 i det direktivet ska upprätta en förteckning över rederier med angivande av vilken medlemsstat som är den s.k. administrerande myndigheten för ett rederi enligt den artikeln, kan stöd i bedömningen huruvida punkterna 2 och 3 är uppfyllda sökas i den förteckningen.

Det är emellertid inte säkert att en tillämpning av den nämnda förteckningen leder till ett tydligt avgörande om vilken medlemsstat som är administrerande myndighet för ett företag. *Andra stycket* anger därför att för det fall betalningsskyldighet för straffavgift föreligger i någon annan medlemsstat ska den svenska myndigheten inte pröva frågan även om svensk anknytning skulle finnas med stöd av punkt 3. Den svenska anknytningen enligt punkt 3 är inte särskilt stark och är inte avsedd att tillämpas om någon annan medlemsstat har gjort anspråk på behörighet att fatta beslut över företaget.

Paragrafen innebär att myndigheten kan göra en fullständig prövning av hela frågan om straffavgift, dvs. både huruvida straffavgift över huvudet taget ska påföras och storleken och förutsättningarna i övrigt. Denna möjlighet följer av artiklarna 17 och 23. Paragrafen innebär vidare att den svenska myndigheten ska göra en prövning och fatta beslut även om det redan har gjorts en prövning i en annan medlemsstat, såvida inte andra stycket är tillämpligt. Detta kan innebära att för ett fartyg kan ett företag påföras straffavgift i både Sverige och en annan medlemsstat. I ett sådant fall kan det utländska avgörandet inte verkställas i Sverige.

Vad som avses med begreppen direktiv 2003/87/EG, straffavgift och framgår av 2 och 3 §§.

Prövning av frågor om kontrollörers beräkningar och åtgärder

5 § En ansökan om prövning av en kontrollörs beräkningar eller åtgärder enligt artikel 26.1 i EU-förordningen prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

En sådan ansökan får prövas i samband med en prövning om straffavgift enligt 4 §, om prövningsmyndigheten anser att det är lämpligt.

Paragrafen innehåller information om prövning av en kontrollörs åtgärder enligt artikel 26.1 i EU-förordningen. Övervägandena finns i avsnitt 3.8.

I *första stycket* informeras om att regeringen bestämmer vilken myndighet som ansvarar för att pröva en kontrollörs beräkningar eller åtgärder.

Andra stycket innebär att prövningsmyndigheten får slå samman en prövning av påförandet av en straffavgift enligt 4 § med den prövning av kontrollörens åtgärder som ska ske enligt artikel 26 om företaget ansöker om det. Myndigheten måste själv bedöma om en sådan sammanslagning är lämplig

Betalning av straffavgift

6 § Ett beslut att påföra straffavgift får verkställas enligt utsökningsbalken även om beslutet inte har fått laga kraft.

Paragrafen reglerar verkställighet innan ett beslut har fått laga kraft. Av paragrafen följer att ett beslut om att påföra straffavgift får verkställas enligt utsökningsbalken även om beslutet inte har fått laga kraft, till exempel för att det har överklagats. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.4.

De beslut som avses är beslut enligt denna lag. Beslut om att påföra straffavgift som fattas enligt regleringen i någon annan medlemsstat omfattas inte.

7 § Straffavgiften ska betalas till den myndighet som regeringen bestämmer.

I paragrafen informeras om att regeringen bestämmer till vilken myndighet som straffavgiften ska betalas. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.4.

8 § Om straffavgiften inte har betalats senast den 30 juni under kontrollperioden, ska den obetalda avgiften lämnas för indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Paragrafen behandlar indrivning av en obetald straffavgift. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.4.

Innebörden av paragrafen är att om avgiften inte betalas inom den i paragrafen angivna tiden ska den obetald avgiften lämnas för indrivning.

9 § Straffavgiften tillfaller staten.

Paragrafen anger att straffavgiften tillfaller staten. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.4.

Sanktionsavgifter

10 § Regeringen får meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för sådana överträdelser av EU-förordningen eller rättsakter som har antagits med stöd av förordningen som inte kan föranleda straffavgift.

En sanktionsavgifts storlek ska bestämmas med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna och för varje fartyg som omfattas av överträdelsen vara minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor.

Paragrafen reglerar regeringens rätt att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. Övervägandena finns i avsnitt 3.6.

Första stycket innebär att regeringen är fri att avgöra i vilken omfattning sanktionsavgifter ska införas. Enligt artikel 25.1 ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i EU-förordningen. Sanktionerna ska enligt artikeln vara effektiva, proportionella och avskräckande. Regeringen får avgöra vilka överträdelser som ska föranleda sanktionsavgift under förutsättning att villkoren i EU-förordningen uppfylls.

Första stycket anger vidare att sanktionsavgifterna inte får träffa överträdelser som kan föranleda straffavgift. Detta innebär exempelvis att om det har konstaterats att för ett visst fartyg finns ett överensstämmelseunderskott, och det enligt EU-förordningen därför ska påföras en straffavgift, får det inte samtidigt finnas en möjlighet att påföra sanktionsavgift för att fartyget har ett sådant underskott. Däremot finns inget hinder att införa sanktionsavgifter för överträdelser av bestämmelser som i sig inte kan leda till straffavgift men som är ett led i förfarandet som leder fram till fastställandet av överensstämmelsesaldo, som i sin tur kan leda till straffavgift. Ett exempel är den s.k. FuelEU-rapport som företaget ska upprätta, och vars innehåll ligger till grund för de beräkningar som ska göras för att fastställa fartygets överensstämmelsesaldo. Bestämmelsen utgör inget hinder att införa en sanktionsavgift för exempelvis underlåtenhet att färdigställa rapporten, eller att lämna fel uppgifter i rapporten.

I *andra stycket* anges vad regeringen ska beakta vid bestämmandet av sanktionsavgiftens storlek. EU-förordningen syftar i huvudsak till att minska sjöfartens klimatpåverkan. Ju mer en överträdelse har effekt direkt på klimatet, desto mer allvarlig bör därför överträdelsen anses vara. Överträdelser av mer administrativa krav vars effekt inte får någon direkt påverkan på klimatet bör anses som mindre allvarliga. Stycket anger också ramarna för beloppens storlek. Sanktionsavgiften ska enligt bestämmelsen bestämmas med hänsyn till varje fartyg för sig. Det innebär att ett företag till exempel kan påföras en sanktionsavgift för vart och ett av sina fartyg.

Tillsyn

11 § Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att EU-förordningen och rättsakter som har antagits med stöd av förordningen följs.

I paragrafen finns information om att regeringen bestämmer vilken myndighet som utövar tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 3.7.

12 § En myndighet som utövar tillsyn får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som omfattas av tillsynen ska fullgöra sina skyldigheter enligt EU-förordningen och de rättsakter som har antagits med stöd av förordningen.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen reglerar tillsynsmyndighetens möjligheter att besluta om förelägganden. Övervägandena finns i avsnitt 3.7.

Avgifter för myndigheters kostnader

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för myndigheters kostnader för tillsyn enligt

1. denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, och
2. EU-förordningen eller rättsakter som har antagits med stöd av EU-förordningen.

Paragrafen innehåller bemyndigande om avgifter för tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 3.7.

Överklagande

14 § Följande beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol:

1. beslut att påföra straffavgift enligt 4 §,
2. beslut i frågor om en kontrollörs beräkningar och åtgärder enligt 5 §,
3. beslut att påföra sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 §, och
4. beslut om förelägganden enligt 13 §.

Övriga beslut får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar vilka beslut som får överklagas och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Övervägandena finns i avsnitt 3.8.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2025.
2. När det gäller andra passagerarfartyg än kryssningsfartyg ska EU-förordningen tillämpas från och med den 1 januari 2030
 - a) för resor som görs mellan en hamn på Gotland och en hamn på fastlandet, och
 - b) när fartyget ligger i en hamn på Gotland.

I *första punkten* anges när lagen träder i kraft.

Andra punkten innebär att för andra passagerarfartyg än kryssningsfartyg ska EU-förordningen inte tillämpas förrän från och med den 1 januari 2030 när det gäller trafik till, från och inom Gotland samt i hamn på Gotland. Bestämmelsen innebär att undantagsmöjligheten i artikel 2.3 i EU-förordningen tillämpas. Vad som avses med passagerarfartyg och kryssningsfartyg framgår av definitionerna i artikel 3.29 och 3.30 i EU-förordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.9.

Europaparlamentets och rådets förordning
(EU) 2023/1805 av den 13 september 2023 om
användning av förnybara och koldioxidsnåla
bränslen för sjötransport och om ändring av
direktiv 2009/16/EG