

# Miljösanktionsavgift för överträdelser av vissa förbud om marint bränsle i svavelförordningen



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Ärendet .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Författningstext .....</b>	<b>7</b>
2.1	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter.....	7
2.2	Förslag till förordning om ändring i svavelförordningen (2014:509) .....	9
<b>3</b>	<b>Regleringen inom svavelområdet .....</b>	<b>11</b>
3.1	Internationell reglering av sjöfartens luftföroreningar.....	11
3.2	Nationell reglering av svavel .....	12
<b>4</b>	<b>Tillsyn av svavelregleringen .....</b>	<b>15</b>
4.1	Transportstyrelsens tillsyn .....	15
4.2	Kontroll av bränslekvalitet .....	15
4.2.1	Bunkringskedjan.....	16
4.2.2	Hantering av bränsle ombord på fartyget .....	17
4.2.3	Provtagning och analys av olja.....	18
4.2.4	Kustbevakningens tillsyn .....	19
4.3	Internationell tillsynssamverkan.....	20
4.3.1	Hamnstatskontroll .....	20
4.3.2	Datasystemet Thetis.....	20
4.3.3	Regional samverkan.....	21
4.4	Framtida metoder för kontroll av luftemissioner .....	21
4.4.1	Temperaturmätning av bränsle .....	21
4.4.2	Flygövervakning .....	22

4.4.3	Landbaserad mätning .....	22
4.4.4	Optisk mätning med satellit .....	23
4.4.5	Andra mätmetoder .....	23
<b>5</b>	<b>Sanktioner .....</b>	<b>25</b>
5.1	Straffrättsliga sanktioner .....	25
5.2	Administrativa sanktioner.....	27
5.3	Förändringar av nuvarande sanktionssystem.....	29
<b>6</b>	<b>Miljösanktionsavgift för överträdelser av vissa förbud i svavelförordningen .....</b>	<b>33</b>
6.1	Straffbestämmelsen miljöfarlig kemikaliehantering .....	33
6.2	Förbuden som rör användning av marint svavelhaltigt bränsle .....	34
6.3	Miljösanktionsavgift i stället för straff.....	37
6.3.1	Överväganden vid sanktionsväxling.....	38
6.3.2	Miljösanktionsavgift är en lämplig sanktion .....	39
6.3.3	Miljösanktionsavgifternas storlek .....	42
6.3.4	Bestämmelsernas geografiska tillämpningsområde.....	45
6.3.5	Transportstyrelsen beslutar om miljösanktionsavgift.....	47
6.3.6	Överklagande .....	49
6.4	Åtalsprövningsregeln i 29 kap. miljöbalken och dubbelprövningsförbudet .....	49
6.5	Åtgärder för att säkra betalning av en avgift bör inte införas.....	52
<b>7</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>55</b>
<b>8</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>57</b>

# 1 Ärendet

Reglerna om högsta tillåtna svavelhalt i marina bränslen inom svavelkontrollområdena Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen skärptes 1998 genom rådets direktiv 1999/32/EG av den 26 april 1998 om att minska svavelhalten i vissa flytande bränslen och om ändring av direktiv 93/12/EEG. Dessa bestämmelser har efter vissa ändringar sedermera förts in i ett nytt direktiv, nämligen Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/802 av den 11 maj 2016 om att minska svavelhalten i vissa flytande bränslen (svaveldirektivet).

Svavelkontrollområdena utpekas i den s.k. MARPOL-konventionen, dvs. 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships). Utöver de områden som anges ovan är även Nordamerikas kustområden ett svavelkontrollområde.

Direktiv 1999/32/EG ändrades genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/33/EU av den 21 november 2012 om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG vad gäller svavelhalten i marina bränslen. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2015. Med anledning av det gav regeringen i juni 2013 Transportstyrelsen i uppdrag att beskriva hur en effektiv tillsyn av sjöfarten bör utformas. I uppdraget ingick också att beskriva behoven av översyn av det befintliga sanktions-systemet samt att analysera förutsättningar och åtgärder kopplade till regelverk som är nödvändiga för att sjöfarten på ett så kostnads-effektivt och konkurrensneutralt sätt som möjligt ska kunna följa reglerna.

Transportstyrelsen anförde i rapporten Tillsyn och efterlevnad av de skärpta reglerna för svavelhalt i marint bränsle (Dnr TSS 2013-2085, juni 2014) sammanfattningsvis följande. Det finns starka ekonomiska incitament för att bryta mot svavelreglerna eftersom lågsvavligt bränsle kostar betydligt mer än bränsle med en hög sva-

velhalt. Vidare är det ytterst viktigt att det finns dels en verkningsfull och effektiv tillsyn, dels ett fungerande sanktionssystem för att säkerställa att bestämmelserna följs. Detta säkerställer även konkurrensneutraliteten inom svavelkontrollområdena.

Det finns stora problem med det nuvarande straffrättsliga sanktionssystemet avseende brott som innebär att marint bränsle med en för hög svavelhalt används. Överträdelser leder sällan till åtal och fällande domar, särskilt när utländska fartyg är inblandade. Utan effektiva sanktioner blir effektivisering och förbättring av rutiner och metoder på tillsynssidan tandlösa åtgärder.

Transportstyrelsen föreslog efter en granskning av det befintliga systemet för tillsyn och sanktioner att en administrativ sanktion bör införas. Flera stater har redan system med administrativa sanktioner och de som inte har infört sådana utreder möjligheterna till detta.

Transportstyrelsens delrapport har remitterats till 43 remissinstanser och mer än hälften av instanserna har svarat (N2013/05990). En klar majoritet av remissinstanserna stödjer Transportstyrelsens förslag att en administrativ sanktionsavgift borde införas och att nya effektiva metoder för kontroll borde bestämmas.

Under behandlingen av regeringens lagförslag om marin utrustning (prop. 2015/16:158, Genomförande av det nya direktivet om marin utrustning) tillkännagav riksdagen för regeringen att utformningen av sanktionssystemet för efterlevnad av svaveldirektivet borde ses över för att främja en sund konkurrens och underströk att ett effektivt sanktionssystem måste införas skyndsamt (bet. 2015/16:TU17 s. 17 f.).

## 2 Författningstext

### 2.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 17 §, och närmast före 7 kap. 17 § en ny rubrik av följande lydelse.

#### 7 kap.

##### *Svavelförordningen*

##### *17 §*

*För en överträdelse av 20, 21 eller 23 § svavelförordningen (2014:509) genom att i den motor eller de motorer som används för ett fartygs framdrivning använda ett marint bränsle med*

*1. en svavelhalt som är högre än 0,10 viktprocent men högst 0,50 viktprocent ska en miljöstraffavgift betalas*

*a) med 5 000 kronor, om motorernas eller motorernas sammanlagda effekt är högst 10 000 kilowatt,*

*b) med 10 000 kronor, om motorernas eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 10 000 kilowatt men högst 25 000 kilowatt, och*

c) med 15 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 25 000 kilowatt,

2. en svavelhalt som är högre än 0,50 viktprocent men högst 1,00 viktprocent ska en miljöstraffavgift betalas

a) med 20 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högst 10 000 kilowatt,

b) med 30 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 10 000 kilowatt men högst 25 000 kilowatt, och

c) med 40 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 25 000 kilowatt, eller

3. en svavelhalt som är högre än 1,00 viktprocent ska en miljöstraffavgift betalas

a) med 50 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högst 10 000 kilowatt,

b) med 100 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 10 000 kilowatt men högst 25 000 kilowatt, och

c) med 200 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 25 000 kilowatt.

---

Denna förordning träder i kraft den dd mm åå.



## 2.2 Förslag till förordning om ändring i svavelförordningen (2014:509)

Härigenom föreskrivs i fråga om svavelförordningen (2014:509)  
*dels att 47 § ska upphöra att gälla (XX)*  
*dels att rubriken närmast 47 § ska upphöra att gälla.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *Straff och förverkande*

*47 § I 29 kap. miljöbalken finns bestämmelser om straff och förverkande.*

---

Denna förordning träder i kraft xx



## 3 Regleringen inom svavelområdet

### 3.1 Internationell reglering av sjöfartens luftföroreningar

#### *MARPOL-konventionen*

Utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten regleras i första hand av den internationella sjöfartsorganisationen (International Maritime Organization, IMO), men även av Europeiska unionen. I Annex VI i 1973 års internationella konvention om förhindrande av havsföroreningar från fartyg, den så kallade MARPOL-konventionen, regleras skyddet mot luftföroreningar från fartyg. IMO beslutade hösten 2008 om en ändring av Annex VI som skärpte kraven på svavelhalt i marina bränslen. Skärpningen gällde både den globala standarden och kraven i de så kallade svavelkontrollområdena, dvs. Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen samt Nordamerikas kustområden. Ändringen trädde i kraft den 1 juli 2010 och innebär bland annat följande:

- 1 Den 1 juli 2010 skärptes kravet i svavelkontrollområdena. Högsta tillåtna svavelhalt sänktes från 1,50 viktprocent till 1,00 viktprocent.
- 2 Den 1 januari 2012 skärptes det globala kravet. Högsta tillåtna svavelhalt sänktes från 4,50 till 3,50 viktprocent.
- 3 Den 1 januari 2015 sänktes den högsta tillåtna halten i svavelkontrollområdena till 0,10 viktprocent.
- 4 Den 1 januari 2020 skärps det globala kravet. Högsta tillåtna svavelhalt blir då 0,50 viktprocent. Om det visar sig att det råder brist på så kallade destillatbränslen (en analys kommer att göras innan 2018) kan denna tidsgräns skjutas fram till senast år 2025.

Europeiska unionen genomför MARPOL-konventionens svavelregler med svaveldirektivet. En väsentlig skillnad mellan regleringen i

MARPOL-konventionen och svaveldirektivet är att direktivet saknar möjligheten att skjuta upp kravskärpningen från år 2020 till 2025. Svaveldirektivet innehåller dessutom ett begränsningsvärde om högst 0,10 viktprocent svavel i hamn.

*Direktiv 2005/35/EG om utsläpp till vatten av föroreningar från fartyg*

I detta sammanhang finns det anledning att uppmärksamma Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/35/EG av den 7 september 2005 om föroreningar förorsakade av fartyg och om införande av sanktioner, inbegripet straffrättsliga sanktioner, för föroreningsbrott. Direktivet reglerar utsläpp till vatten av olja och andra skadliga flytande ämnen och kräver att sanktionsbestämmelserna träffar såväl fysiska som juridiska personer. Överträdelser som innebär att utsläpp sker i exempelvis inre vatten, territorialhav, ekonomiska zoner eller det fria havet ska betraktas som brott (artikel 5 a). En juridisk persons ansvar ska inte utesluta lagföring av fysiska personer som har medverkat som gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare (artikel 8 b 3).

### **3.2 Nationell reglering av svavel**

Transportstyrelsen redovisade i november 2013 (rapporten Tillsyn och efterlevnad av de skärpta reglerna för svavelhalt i marint bränsle, TSS 2013-2062) ett regeringsuppdrag (M2013/1674/Kl) som gällde författningsändringar som är nödvändiga i svensk lagstiftning och i Transportstyrelsens egna föreskrifter. Uppdraget omfattade också eventuella övriga åtgärder för Sveriges genomförande av de ändringar i svaveldirektivet som beslutades av Europeiska unionen år 2012. Regeringen beslutade om förordningsändringar för att genomföra svaveldirektivet den 5 juni 2014. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2014.

### *Svavelförordningen och miljöbalken*

Svaveldirektivet genomförs i svensk lagstiftning med förordningen (1998:946) om svavelhaltigt bränsle. Förordningen beslutades ursprungligen med stöd av lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle. Den lagen upphävdes 1999 i och med att miljöbalken trädde i kraft. Nu gäller i stället svavelförordningen (2014:509), som är en förordning under balken.

Av lagen (1998:811) om införande av miljöbalken framgår att föreskrifter som gällde vid miljöbalkens ikraftträdande ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken. I detta fall återfinns bemyndigandet i 14 kap. 8 § 8 miljöbalken. Där sägs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse och förbränning av bränsle, handel med bränsle samt bränsles egenskaper och kvalitet som behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön. På så sätt har bestämmelserna om svavelhalt i marina bränslen, tillsammans med icke-marina bränslen, hamnat under miljöbalkens paraply.

### *Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg*

Miljöregleringen för sjöfarten finns huvudsakligen i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (i det följande används förkortningen LÅFF) och i förordningar och föreskrifter. Bestämmelserna om förbud mot att förorena från fartyg gäller enligt 2 kap. 1 § LÅFF sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som kommer från eller i övrigt står i samband med fartygens drift. Utsläpp definieras i lagen som varje utsläpp i havet, i andra vattenområden eller i luften, såsom utströmning, kvittblivning, spill, läckage, utpumpning, utspridning eller uttömning. Skadliga ämnen är olja och andra ämnen som, om de kommer ut i havet, i något annat vattenområde eller i luften, kan innebära risker för människors hälsa eller vara skadliga för den marina faunan eller floran. Utsläpp av svavel i luften omfattas således av LÅFF.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 2 kap. 3 § LÅFF meddela föreskrifter om förbud mot utsläpp från fartyg av andra skadliga ämnen än olja. Regeringen har med stöd av bemyndigandet meddelat föreskrifter om förbud mot ut-

släpp av bland annat skadliga flytande ämnen i bulk samt gett Transportstyrelsen ett bemyndigande att meddela föreskrifter med förbud mot utsläpp av andra ämnen. I Transportstyrelsens föreskrifter om åtgärder mot förorening från fartyg (TSFS 2010:96) finns bestämmelser om förbud mot utsläpp av bland annat ozonnedbrytande ämnen och kväveoxider. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet släpper ut föroreningar i strid mot dessa föreskrifter kan enligt 10 kap. 1 § LÅFF dömas till böter eller fängelse i högst två år. I 11 kap. LÅFF finns bestämmelser om förundersökning som bland annat anger vilken befogenhet Kustbevakningen har när det gäller förhör innan förundersökningen, beslut om förundersökning, gripande, husrannsakan med mera.

*Både miljöbalken och lagen om åtgärder mot förorening från fartyg kan tillämpas på föroreningar från fartyg*

Verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen regleras i miljöbalken, men även i annan lag. Att balken kan tillämpas parallellt med annan lagstiftning följer av 1 kap. 3 § första stycket miljöbalken. Det innebär exempelvis att miljöbalken gäller parallellt med lagen om åtgärder mot förorening från fartyg, och att båda lagarna kan vara tillämpliga på utsläpp av svavel.

Inför miljöbalkens tillkomst gjordes en genomgång av då gällande lagar med miljöanknytning. LÅFF är ett exempel på miljölagstiftning som inte bedömdes vara lämplig att arbetas in i balken. Lagen ansågs vara specifikt utformad för att tillämpas på sjörättsliga förhållanden, och dess regelverk ansågs skilja sig i väsentliga avseenden från lagstiftning om förebyggande, begränsning och kontroll av miljöstörningar från landbaserade anläggningar. Det konstaterades vidare att merparten av miljöbalkens bestämmelser lämpade sig mindre väl för att tillämpas på sjörättsliga förhållanden.

Svavelförordningen hänvisar till miljöbalken avseende tillsyn, avgifter för tillsyn, överklagande och straff. Samtidigt omfattas utsläpp av svavel definitionsmässigt även av LÅFF, så det kan finnas utrymme att tillämpa även dessa bestämmelser vid exempelvis svaveltillsyn. Miljöbalken och LÅFF skiljer sig åt i fråga om vilka verktyg för tillsyn och vilka sanktioner som är tillgängliga.

## 4 Tillsyn av svavelregleringen

### 4.1 Transportstyrelsens tillsyn

Sverige har drygt 100 handels- och industrihamnar. År 2013 gjordes cirka 78 500 fartygsanlöp till dessa hamnar. Av dessa anlöp var cirka 56 800 (cirka 70 procent) ro-ro-fartyg inklusive passagerarfartyg och färjor. Transportstyrelsen utför hamnstatskontroller (Port State Controls) av utländska fartyg. Under vissa förutsättningar genomför myndigheten även kontroll av svenskflaggade fartyg. Oannonserade inspektioner är bärande i svaveltillsynen och sådan tillsyn sker vanligtvis i samband med en hamnstatskontroll. Även värdstatskontroll, som utförs tillsammans med motsvarande myndigheter i grannländerna, kan komma att användas i tillsynen.

Transportstyrelsens verksamheter, som inkluderar fartygsinspektioner, finansieras delvis genom avgifter. Hamnstatskontroll är dock inte avgiftsfinansierat utan bygger på skatteanslag. Totalt genomförs årligen cirka 4 000 besiktningar, inspektioner och kontroller. Tillsynsobjekten är fartyg, redare, utrustning, erkända organisationer, hamnar, hamnanläggningar, säkerhetsanordningar för sjöfart och containrar. Transportstyrelsens tillsyn av fartyg regleras i huvudsak av fem lagar, nämligen arbetsmiljölagen (1977:1160), lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, fartygs-säkerhetslagen (2003:364), lagen (2004:487) om sjöfartsskydd, och lagen (2006:1209) om hamnskydd.

### 4.2 Kontroll av bränslekvalitet

Bränslehantering ombord på fartyg är ett komplext system som har betydelse vid tillsyn och möjligheten att samla in bevisning om vilken olja ett fartyg använder för framdrift. Normalt finns bunkerolja med olika svavelhalt ombord för användning för olika ändamål

och vid olika tillfällen. Det finns möjlighet att blanda olika bränsle-typer och därför risk för ofrivillig kontaminering. Att byta från ett bränsle till ett annat tar tid, omkoppling ska ske mellan olika bunkertankar och olja med rätt kvalitet ska pumpas fram. Det kan därför vara svårt att avgöra bränslets svavelhalt vid en viss tidpunkt. Även vid bunkring av bränsle finns också möjliga felkällor. Komplexiteten, kontamineringsrisken och risken för felaktig leverans vid bunkring bidrar till att det med dagens sanktionssystem är näst intill omöjligt att lämna överträdelser till åtal som leder till fällande dom. Ärenden som är inlämnade för åtal avskrivs med motiveringen att det inte går att bevisa uppsåt eller att styrka brott.

#### **4.2.1 Bunkringskedjan**

Köp av bunkerolja börjar med en förfrågan från kund (fartyg eller rederi). Vid beställningen specificeras kvantitet och kvalitet av bunkerolja enligt ISO 8217. Bunkerleverantörer skickar en bekräftelse och en instruktion till det mottagande fartyget samt leveransinstruktioner till bunkerbåten. Mottagande fartyg ankrar eller ligger vid kaj när bunkerbåten angör. Innan start av bunkring signeras en checklista av representanter från både det mottagande fartyget och bunkerbåten. Ett säkerhetsdatablad ska överlämnas i samband med bunkring till det mottagande fartyget.

Två prover tas i samband med bunkringen ombord på det mottagande fartyget. Ett tas av leverantören och ett av mottagaren. Efter avslutad bunkring fördelas respektive prov i tre provflaskor, vilka förses med etikett och sigill. Ett av proven brukar benämnas MARPOL-prov, vilket sparas ombord på fartyget i tolv månader. Det andra provet är ett så kallat kvalitetsprov och sparas hos bunkerleverantören under lika lång tid. Det tredje provet skickar ansvariga för fartyget för analys. Sigillnummer förs in på ett bunkerkvitto (bunker delivery note eller BDN). Bunkerkvittot lämnas efter avslutad bunkring till det mottagande fartyget för påskrift. Därefter är bunkringsprocessen avslutad och bunkerbåten avgår från platsen.

Om en redare analyserar bunkerolja som levererats till fartyget och det visar sig att svavelhalten inte överensstämmer med vad som är angivet på bunkerkvittot ska fartyget underrätta sin flaggstat om



detta genom en protest. Protesten lämnas av den ansvarige ombord i form av en notification of protest tillsammans med en kopia av bunkerkvittot och analysrapporten. Svenskflaggade fartyg ska i sådana fall vända sig till Transportstyrelsen.

#### **4.2.2 Hantering av bränsle ombord på fartyget**

Ombord på fartyg hanteras ofta bränsle av olika kvalitet med olika svavelhalt för att användas vid olika tillfällen beroende på vilka krav som gäller inom de vattenområden som fartyget befinner sig i. Svavelhalten i bränslet som hanteras ombord kan variera mellan 0,10 viktprocent till 3,50 viktprocent eftersom det är dessa gränsvärden som är tillåtna innanför och utanför svavelkontrollområden.

Bränslet lagras ombord i flera olika tankar, ofta placerade vid botten eller i dubbelbotten, utmed sidorna av fartyget och i högtankar i aktern. Antalet tankar ombord, liksom lagringskapacitet, varierar beroende på fartygets typ och storlek. De enskilda tankarnas lagringskapacitet kan variera stort, men är vanligen mellan 150–500 kubikmeter. Tankar med en volym om närmare 3 000 kubikmeter förekommer på större fartyg. Vissa fartyg som har få tankar kan ha begränsade möjligheter att bunkra tillräckligt med bränsle med olika svavelhalt.

Det bränsle som ska driva fartygets huvudmaskin pumpas från lagringstankarna till en settlingtank och en dagtank som enligt säkerhetsbestämmelserna ska ha kapacitet för minst åtta timmars drift. I settlingtanken blandas bränslet och pumpas sedan via en separator till dagtanken. Från dagtanken pumpas bränslet sedan in i maskinen. Det finns även en returledning från maskinen tillbaka till dagtanken för överskottsbränsle och för bränsle som förvärmats.

Ett parallellt bränslesystem finns för det bränsle som är avsett att driva hjälpmaskinen, med ytterligare lagrings-, settling- och dagtankar. Hjälpmaskinen används huvudsakligen för fartygets kraftförsörjning när det ligger i hamn. Bränslehanteringssystemen för hjälpmaskin och huvudmaskin kan kopplas samman.

Kravet att hålla bränsle för åtta timmars drift i settling- och dagtankar gör att det finns en tröghet i systemet när skifte av bränslekvalitet ska ske vilket kräver att övergången måste planeras långt i förväg. Hanteringen av olika bränslekvalitet i tankar och lednings-

system medför också en risk för att bränsle med en låg svavelhalt kontamineras om ett bränsle med hög svavelhalt använts tidigare. Normalt sker ingen rengöring av tank- och ledningssystem vid skifte mellan olika bränslekvaliteter.

Mängden och fördelning av bränsle i tankarna påverkar fartygets trim, och fyllnadsgraden har också direkt betydelse för fartygets stabilitet vilket innebär vissa begränsningar vid hanteringen av bränslet.

#### **4.2.3 Provtagning och analys av olja**

Som nämnts utför Transportstyrelsen hamnstatskontroller av utländska fartyg. Myndigheten bedriver även tillsyn mot svenskflaggade fartyg. Inspektionerna är oftast oannonserade, vilket är avgörande för svaveltillsynen. Även värdstatskontroll, som utförs tillsammans med motsvarande myndigheter i grannländerna, kan komma att användas i tillsynen.

Vid oljeprovtagning är det viktigt att provet tas på den olja som fartyget använder för sin framdrift. Lämpligt provtagningsställe är därför vid ledningarna precis före huvudmaskinen. Oljeprov tas under drift eller när oljan är varm och ordentligt omblandad. Provet förseglas med sigill och skickas för analys till ackrediterat laboratorium för att säkerställa att prov inte förväxlas eller manipuleras. Varje oljeprov kontrolleras tre gånger och sedan räknas ett medelvärde fram. Det finns alltid en viss spridning mellan de tre mätresultaten vilket kan bero på instrument, prov, temperatur m.m. Denna mätosäkerhet definieras i metoden som repeterbarhet (spridningen på samma prov på samma laboratorium och instrument).

MARPOL-konventionen föreskriver i Appendix V att svavelhalten i oljeprov ska analyseras i enlighet med ISO standard 8754. Denna standard beskriver bland annat hur svavelmätningen ska utföras, kraven på instrument och på kalibrering. Syftet med att standardisera mätmetoder är att kunna jämföra resultat mellan olika utrustningar och laboratorier. Med anledning av detta är reproducerbarheten en viktig faktor, det vill säga betingelser under vilka provningsresultat erhållits med samma metod för identiska provningsobjekt, i olika laboratorier, med olika operatörer och med använd-

ning av olika utrustning. Repeterbarhet är ett mått på en metods mätosäkerhet mellan olika laboratorier på samma prov. Definitionen är att max ett av tjugo analysresultat får avvika från metodens repeterbarhet. För att få en tillförlitlig uppskattning av spridningen kring medelvärdet görs en beräkning av standardavvikelsen.

Resultatet från analysen återfås inom tjugofyra timmar från det att provet kom in till laboratoriet. I Sverige finns laboratoriet i Göteborg. Laboratoriet är bemannat vardagar kl. 7.00–17.00. På kvällar och helger finns personal i beredskap för att kunna utföra brådsakande oljeanalyser. Det innebär exempelvis att om provet tas i Luleå och ska skickas till Göteborg för analys så kommer provsvaret efter två till tre dagar. Oftast har fartyget vid den tiden redan hunnit avgå och man kan svårligen gå vidare med straffrättsliga sanktioner om nästa hamn är utanför Sverige.

Kostnaden för analys av ett bunkeroljeprov är cirka 650 kronor. Till det tillkommer administrativa kostnader, till exempel inspektörens tid för provtagning, ifyllande av formulär och fraktkostnader. En uppskattad totalkostnad är cirka 2 500 kronor per provtagning.

Det finns numera även en möjlighet till en snabbare analysmetod med handmätare för kontroll av svavelhalt i oljeprov som inspektören kan utföra direkt ombord på fartyget. Tanken är att denna analysmetod ska användas som komplement till analyser på ett laboratorium.

#### **4.2.4 Kustbevakningens tillsyn**

Kustbevakningen förebygger och bekämpar miljöbrott till sjöss genom miljöövervakning. Övervakningen omfattar bland annat regler om förbud mot vattenförorening enligt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg. Med hjälp av framförallt flygplan görs miljöövervakningen rutinmässigt genom överenskommelser med andra länder runt Östersjön för att täcka hela Östersjöområdet. Flygplanen (Dash 8-modeller MPRA, Maritime Patrol and Reconnaissance Aircraft) är specialutrustade med teknik som identifierar och registrerar till exempel oljeutsläpp samt en taktisk skrivare med landkarta och sjökort. All insamlad data dokumenteras.

## **4.3 Internationell tillsynssamverkan**

### **4.3.1 Hamnstatskontroll**

Hamnstatskontroll (Port State Control) är en inspektion av utländska fartyg som angör en stats hamn. Syftet med en sådan kontroll är att kontrollera om fartygen lever upp till internationellt fastställda krav, att besättningen har rätt kompetens och att de internationella regelverken (Solas, MARPOL och STCW) följs. Kontrollerna regleras genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/16/EG av den 23 april 2009 om hamnstatskontroll och Paris Memorandum of Understanding on Port State Control (Parisöverenskommelsen). Det senare är en mellanstatlig överenskommelse mellan tjugosju stater. Sverige ska enligt direktivet och överenskommelsen, genom sjö- och luftfartavdelningen inom Transportstyrelsen, utföra hamnstatskontroller på 25 procent av det totala antalet utländska fartyg som kommer till landet.

Olika riskkriterier styr valet av vilka fartyg som ska inspekteras. Beroende på fartygstypen, ålder på fartyget, flaggstatens prestationsnivå, prestationsnivån hos den organisation som utfärdat certifikat för fartyget, företagens prestationsnivå, historik på tidigare brister och nyttjandeförbud klassas fartygen i olika riskgrupper (hög, normal, låg). Dessa grupper inspekteras med olika intervaller (6–36 månader). En utökad inspektion ska genomföras i fartyg med hög riskprofil. För dessa fartyg gäller en rapporteringsplikt om att en sådan inspektion ska utföras.

### **4.3.2 Datasystemet Thetis**

Thetis är ett inspektionsdatasystem som fungerar både för stater inom EU och övriga stater som anslutit sig till Parisöverenskommelsen (Kanada, Island, Norge och Ryssland). Thetis anger vilka fartyg som ska prioriteras för inspektion. Via Thetis görs dessa rapporter tillgängliga för alla hamnmyndigheter, EU och Parisöverenskommelsens parter. Thetis kommunicerar även med andra databaser som rör sjösäkerhet. Detta ger inspektören en fullständig bild av fartygets tillsynshistorik. Efter inspektion rapporteras resultaten in i Thetis. Funktionen för Thetis är att

- samla information om fartygs riskprofil och vilka fartyg som ska inspekteras,
- beräkna varje medlemsstats inspektionsplikt,
- framställa den vita, grå och svarta listan över flaggstater,
- ta fram uppgifter om företagens prestationsnivå, och
- fastställa vilka delar av riskområdena som ska kontrolleras vid varje inspektion.

### **4.3.3 Regional samverkan**

Samarbete sker regionalt, bland annat mellan Östersjöländerna, inom ramen för Helsingforskommissionen (HELCOM), mellan Nordsjöländerna inom Bonnavalet och mellan de nordiska länderna inom Köpenhamnsavtalet. Inom Bonnavalet har regler och rutiner för samordnad flygövervakning och för dokumentation och bevisning mot fartyg som bryter mot gällande utsläppsregler vad gäller oljeutsläpp utarbetats.

## **4.4 Framtida metoder för kontroll av luftemissioner**

### **4.4.1 Temperaturmätning av bränsle**

Bränslets insprutningstemperatur vid maskinen ger en indikation om vilken typ av bränsle som används. Ombord på ett fartyg mäts kontinuerligt bränsletemperaturen i syfte att säkerställa driften. Olika bränsletyper kräver olika temperatur vid förbränningsprocessen. Tjockolja är trögflytande och kräver därmed en hög insprutningstemperatur (omkring 130 ° C). Marin dieselbrännolja och marin dieselolja är lättflyktiga och bör därför inte överstiga 40–50 ° C. Temperaturen säger inget i sig om svavelinnehållet i bränslet men är en tydlig indikation på vilken bränslekvalitet som används. Eftersom temperaturmätning redan sker av säkerhets- och funktionalitetsskäl ombord på fartygen skulle det vara möjligt att begära in dessa data från fartygen och eventuellt även kunna koppla den till AIS36 för mätning inom hela Östersjön. Detta skulle på ett relativt enkelt sätt kunna leda till en mer riskbaserad tillsyn då de fartyg som rapporterar in höga temperaturtal när de går in i svavelkontrollområdet, utan installerade skrubbrar, skulle kunna bli objekt för

tillsyn. I ett inledande skede skulle det kunna tänkas att data kring bränsletemperatur lämnas frivilligt i stället för att uppgiftslämnandet utgör en skyldighet. I sådant fall kan den riskbaserade tillsynen baseras på en bedömning av det underlaget.

#### **4.4.2 Flygövervakning**

Chalmers tekniska högskola har utvecklat två typer av instrument-system för mätning av luftföroreningar, snifferteknik och optisk mätning, IGPS (Identification of Gross Polluting Ships) som kan användas tillsammans med AIS (Automatic Identification system) som är ett system som gör det möjligt att följa och identifiera hur fartyg rör sig. Instrumenten kan användas på flygplan och helikoptrar och i framtiden kanske även på drönare. Utrustningen är lättast att installera på helikoptrar, vilka är lättare att använda i områden med tät trafik, såsom hamnar. Användningen av instrumenten i flygplan är däremot mer kostnadseffektiv för regelbunden övervakning, förutom i hamnar. IGPS-systemet har utvecklats i ett svenskt nationellt projekt och testkörts av ett Dash-flygplan. Det skulle eventuellt vara möjligt att kombinera denna typ av ny teknik med sådan flygövervakning som sker i dag, vilket skulle kunna medföra ytterligare effektivitetsvinster eftersom tillsynen skulle kunna bli mer riskbaserad. Sniffertekniken bygger på standardiserad mätutrustning för luftkvaliteten som har modifierats för att passa vid flygövervakning.

Med hjälp av solljuset kan man även mäta med optiska metoder. Dessa mäter den kemiska sammansättningen i fartygets luftemissioner. Tekniken bygger på spektroskopi av naturligt ljus och svavelhalten beräknas med tillräcklig noggrannhet för att skilja mellan 1,00 viktprocent och 0,10 viktprocent svavelhalt i bränslet. Optisk mätning har testats på flera plan, bland annat av Kustbevakningen, med goda resultat. Denna mätmetod kräver dagsljus och kan inte manövreras nattetid.

#### **4.4.3 Landbaserad mätning**

Fasta installationer av mätninginstrument har utvecklats och testats under flera år med goda resultat. Tester har gjorts i hamnar och

entréer, på broar och i fyror längs farleder och rutter. Denna utrustning är möjlig att installera exempelvis på statliga fartyg som bedriver andra övervakningsåtgärder och som därigenom täcker ett större område än stationära stationer. I dagsläget finns en sniffer som fast installation vid Älvsborgs fästning. Denna metod är under utveckling och bygger på ett samarbete mellan Transportstyrelsen och Chalmers tekniska högskola.

#### **4.4.4 Optisk mätning med satellit**

Den nuvarande kapaciteten för satellitövervakning täcker öppet hav. Mätning sker årets alla dagar men upplösningen är inte tillräcklig för att identifiera utsläpp och relatera dem till enskilda fartyg varför denna metod i dagsläget inte lämpar sig för övervakning av svavelhalten i ett fartygs bränsle.

#### **4.4.5 Andra mätmetoder**

Fartyg kan även utrustas med elektroniska loggböcker och med hjälp av en sensor analysera avgaserna. Sensorerna känner av och loggar information om sensors status, avgaser, tid och plats. Loggboken kan kontrolleras vid inspektioner ombord på fartyget. Att utsläppskraven följs skulle därmed kunna verifieras för varje vald tidpunkt för resan. Men detta skulle förutsätta att ett sådant krav får acceptans i internationella fora och införs både internationellt och nationellt.





## 5 Sanktioner

Av artikel 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/802 av den 11 maj 2016 om att minska svavelhalten i vissa flytande bränslen följer att medlemsstaterna ska fastställa sanktioner för överträdelser av de nationella bestämmelser som syftat till att genomföra direktivet. Det följer vidare att dessa ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Sanktionerna får omfatta böter som beräknas på ett sådant sätt att det säkerställs att de åtminstone berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av en överträdelse, och att böterna ökar gradvis vid upprepade överträdelser. Här följer en sammanfattande redogörelse för de sanktioner som kan vara aktuella med nuvarande reglering.

### 5.1 Straffrättsliga sanktioner

En upplysning finns i 47 § svavelförordningen (2014:509) om att det finns bestämmelser om straff och förverkande i 29 kap. miljöbalken. Den straffbestämmelse som kan bli aktuell vid otillåten användning av marint bränsle finns i 29 kap. 3 § (miljöfarlig kemikaliehantering) och särskilt i andra stycket punkten 2. Den som bryter mot denna straffbestämmelse kan dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Transportstyrelsen ska om det behövs göra en åtalsanmälan för överträdelser av svavelförordningen. Åtalsanmälningar handläggs i regel av Åklagarmyndighetens riksenhet för miljö- och arbetsmiljömål. Skyldigheten att anmäla framgår av 26 kap. 2 § miljöbalken. Den genomsnittliga tiden från inspektion och provtagning av marint bränsle till dess att åklagaren tar upp ärendet efter åtalsanmälan är förhållandevis lång. Det kan ta flera dagar innan laboratoriet har möjlighet att redovisa sin analysrapport. Beroende på

arbetsbelastningen hos Transportstyrelsen kan ärendet sedan bli liggande olika länge innan en åtalsanmälan kan upprättas och skickas till åklagaren. Till detta kommer också handläggningstiden vid Åklagarmyndigheten. Denna typ av överträdelser är sällan så allvarliga att det är motiverat att bedriva förundersökningar med särskild skyndsamhet. Risken är därför stor att det fartyg som är föremål för en undersökning har lämnat den svenska hamnen lång tid innan undersökningen har påbörjats. Med hänsyn till överträdelsernas ringa karaktär finns det knappast grund för kvarstad (se 26 kap. rättegångsbalken) eller liknande åtgärder. Det kan ta så lång tid som ett år mellan överträdelserna och åklagarens beslut i ärendet.

Trots att åtskilliga åtalsanmälningar har gjorts har ingen anmälan lett till att åtal väckts. Ärenden har antingen avslutats genom att åklagaren beslutat att inte inleda förundersökning eller genom att förundersökningen har lagts ned efter kort tid. Grunden för beslutet har varit att brottet inte har bedömts vara möjligt att utreda eller att det inte har ansetts vara möjligt att styrka brott. I några fall motiveras åklagarens beslut med att fartyget har lämnat landet och att någon utredning därmed inte kan genomföras.

Ett tydligt problem med det straffrättsliga sanktionssystemet i förhållande till de nu aktuella överträdelserna är att förundersökningar är svåra att slutföra då fartyg, som ofta är utländska, inte stannar kvar i svensk hamn eller svenskt sjöterritorium särskilt länge. Under den tid det tar att analysera prov som tagits vid tillsyn hinner fartygen lämna svenskt sjöterritorium.

Det kan även finnas problem med att styrka en överträdelse. Ett fartyg kan ha olika sorters bränsle ombord och det kan då vara svårt att avgöra vilket bränsle som användes vid inspektionstillfället. Inte sällan är det svårt att styrka oäktsamhet eller uppsåt. Transportstyrelsen efterfrågar som regel fartygets senaste så kallade Bunker Delivery Note, som är ett kvitto från den senaste bunkringen. I många fall visar kvittot från bunkerleverantören att svavelinnehållet i det bränsle som levererats till fartyget inte överstiger godkända nivåer. Detta har givetvis betydelse i bevishänseende. Men att svavelinnehållet i bränsleprovet är ett annat än vad som framgår av den Bunker Delivery Note som visas upp är inte ovanligt och kan bero på en mängd faktorer. Bränslet kan exempelvis ha tankats i en tank som redan innehöll bränsle av en annan

kvalitet och blandats med denna eller också ha pumpats mellan olika tankar på fartyget och då blandats.

### *Företagsbot*

En begränsning med det straffrättsliga ansvaret är att det träffar endast fysiska personer, vilka i detta fall vanligtvis är en befälhavare eller besättningen på fartyget, medan det ekonomiska incitamentet för att fuska med bränslet rimligen får antas ligga hos redaren eller lastägaren, vilka typiskt sett är juridiska personer. För juridiska personer är det möjligt att utfärda företagsbot.

Företagsbot, som är en särskild rättsverkan av brott, har exempelvis dömts ut när det handlat om otillåtna utsläpp av olja. I dessa fall har fartygen kommit från Sverige eller Norden. I sådana fall är det möjligt att utreda såväl själva brottet som vilken kontroll näringsidkaren utövat över verksamheten och huruvida befälhavarens brott begåtts i strid med instruktioner från denne.

Bilden är däremot annorlunda när det gäller andra utländska fartyg. Även om det för företagsbot inte behöver visas vem som har begått det bakomliggande brottet måste åklagaren ändå kunna styrka att ett brott faktiskt har begåtts (se SOU 2016:82 s. 71). Åklagaren måste med andra ord fortfarande göra mer eller mindre omfattande utredningar om händelseförlopp, oaktsamhet, uppsåt m.m. Att bränslehanteringen ombord är komplex gör utredningarna besvärliga, i synnerhet om fartygen inte stannar i landet tillräckligt länge för att utredningarna ska kunna slutföras.

## **5.2 Administrativa sanktioner**

Administrativa sanktioner är en samlade beteckning för olika icke-straffrättsliga sanktioner, till exempel sanktionsavgifter, utdömande av vite samt återkallelse av tillstånd. I sjörättsliga sammanhang kan även nyttjandeförbud, flaggstatsrapport och offentliggörande nämnas. I praktiken används för närvarande inga administrativa sanktioner vid överträdelser av svavelregleringen i Sverige.

### *Miljöbalken*

När det gäller tvångsåtgärder vid tillsyn får tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. miljöbalken utfärda de förelägganden och förbud som behövs för att åstadkomma rättelse. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får dock inte tillgripas. Förelägganden och förbud enligt miljöbalken får även förenas med vite. En tillsynsmyndighets handlingsutrymme enligt miljöbalken är således förhållandevis brett.

Det finns även bestämmelser om miljöstraffsavgifter i miljöbalken och förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter. Utrymmet för tvångsåtgärder enligt miljöbalken vid överträdelse av svavelförordningen (2014:509) skulle därmed kunna omfatta olika typer av förelägganden, eventuellt även nyttjandeförbud. Detta är ingenting som används i nuläget, utan det är bara de straffrättsliga sanktionerna som har varit aktuella. En tänkbar anledning kan vara att ett föreläggande vid vite är mindre effektivt när det gäller utländska fartyg, eftersom ett sådant föreläggande kan vara svårt att verkställa om fartyget lämnar landet. Utrymmet att verkställa de straffrättsliga sanktionerna är något större även om de riktas mot en utländsk fysisk eller juridisk person, eftersom det kan finnas internationella överenskommelser om verkställighet. Någon liknande möjlighet finns inte för administrativa sanktioner i de situationer som denna promemoria behandlar. Det är framför allt bara möjligt att använda utfärdande av föreläggande och förbud vid vite för att åstadkomma rättelse och inte för att straffa en redan begången överträdelse.

### *Lagen om åtgärder mot föroreningar från fartyg*

Det finns inte samma generella handlingsutrymme för tillsynsmyndigheten i LÅFF som i miljöbalken. Systemet för tillsyn enligt LÅFF är annars uppbyggt så att tillsynsmyndigheten kan utföra besiktningar och inspektioner för att kontrollera fartygets konstruktion, utrustning och drift. Det anges var och i vilka situationer som en inspektion av ett utländskt fartyg får ske.

Tillsynsmyndigheten kan vidta särskilda åtgärder för att rättelse ska ske. Vilka åtgärder som är aktuella regleras i 7 kap. LÅFF. I kapitlet finns bland annat en bestämmelse som ger tillsynsmyndig-

heten möjlighet att besluta om nyttjandeförbud av ett fartyg om fartyget har väsentliga brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift. Tillsynsmyndigheten har även möjlighet att besluta om olika typer av förelägganden. Förelägganden och förbud enligt LÅFF får förenas med vite.

En överträdelse av svavelförordningen innebär även en överträdelse av föreskrifter som har meddelats med stöd av LÅFF. Sannolikt skulle det därmed vara möjligt att belägga ett fartyg med nyttjandeförbud med hänvisning till 7 kap. 4 § LÅFF, eftersom användning av bränsle med för hög svavelhalt bör anses utgöra en brist i fartygets utrustning och drift. Möjligheterna till ingripande enligt LÅFF mot svavelöverträdelser är i nuläget endast teoretiska eftersom lagen hittills inte använts alls inom svaveltillsynen, med anledning av att nyttjandeförbud är en framåtsyftande tillsynsåtgärd och därmed inte ett sätt att beivra en redan begången gärning.

### 5.3 Förändringar av nuvarande sanktionssystem

I syfte att uppnå ett effektivt tillsynssystem finns det behov av att undersöka vad som kan åstadkommas inom befintligt regelverk och om det finns behov av ny reglering.

#### *Straff*

Användningen av de straffrättsliga sanktionerna försvåras av den tid det tar att göra en brottsutredning. Om fartyget lämnar landet under utredningen blir situationen än mer problematisk. En ambition att hinna med en utredning under den tid som fartyget finns kvar i landet skulle innebära stora krav på beredskapen hos alla inblandade myndigheter och övriga instanser. Även om man inför snabbare analysmetoder för att avgöra om en överträdelse faktiskt har inträffat, bedöms det ändå som orealistiskt att förlita sig på snabbare förundersökningar. Dessa kan dra ut på tiden av helt andra skäl än analystiden av oljeprovet. Till exempel kan polisförhör fördröja det hela. Om fartyget hålls kvar långa tider kan det med stöd av havsrättskonventionens regler om så kallad undue delay leda till att hamnstaten blir skadeståndsskyldig gentemot fartyget. Vidare kan en straffsanktion endast riktas mot en fysisk

person. Men det är sällan någon i fartygets besättning som kan vinna ekonomiska fördelar av att använda ett otillåtet bränsle, utan det är vanligtvis bolaget som äger fartyget som gör det, dvs. en juridisk person.

### *Företagsbot*

Företagsbot har använts vid ett antal tillfällen vid otillåtna oljeutsläpp från svenska fartyg. Men även denna sanktion kräver att brott ska kunna styrkas, vilket ställer krav på att polis och åklagare har tillgång till fartyg och besättning. Om fartyget inte är svenskt kan det vara svårt för brottsutredande myndigheter att utföra de åtgärder som behövs under förundersökningen. Företagsbot har dock inte använts mot utländska fartyg i någon egentlig utsträckning.

### *Nyttjandeförbud*

Ett nyttjandeförbud betraktas inom den kommersiella sjöfarten som en mycket ingripande åtgärd eftersom den ofta medför stora förluster, ekonomiska och andra, för rederiet genom att ett fartyg blir liggande vid kaj. Ett nyttjandeförbud som beror på felaktig svavelhalt innebär att fartyget måste ligga kvar i hamnen tills dess att bränsle med rätt kvalitet har bunkrats. Vissa fartyg som är konstruerade med få tankar kan vara tvungna att först tömma tankar med felaktig olja innan de kan bunkra bränsle med rätt kvalitet. Tillgängligheten på bränsle kan variera beroende på var fartyget befinner sig och leverans kan komma att behöva ske en längre sträcka med lastbil. Konsekvensen av ett nyttjandeförbud kan bli att fartyget inte kan fullfölja sina åtaganden gentemot transportköpare och lastägaren. Kostnaderna som uppstår på grund av ett nyttjandeförbud skiljer sig även åt beroende på fartygstyp. Värdet på lasten är också en faktor.

Nyttjandeförbud enligt både lagen om åtgärder mot förorening från fartyg och miljöbalken tar däremot sikte på rättelse inför framtiden och inte på överträdelser som har skett. Åtgärden har inte kommit till praktisk användning.

### *Flaggstatsrapport*

Flaggstatsrapport kan aktualiseras vad gäller brott begångna på utländska fartyg och regleras i lagen om åtgärder mot förorening från fartyg och förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg. Flaggstatsrapport är inte en egentlig sanktion utan en informationsprocess som innebär att utredningen kan skickas till den stat där fartyget är registrerat i syfte att lagföringen i stället ska ske där. En flaggstatsrapport kan i förlängningen således leda till att sanktioner döms ut i fartygets hemland. Det finns sannolikt stora skillnader i hur olika länder hanterar och följer upp flaggstatsrapporter om överträdelser. Ett ökat användande av förfarandet med flaggstatsrapport skulle kunna ingå som en del av ett framtida effektivt tillsynssystem.

### *Återkallelse av certifikat som sanktion*

Återkallelse av nödvändiga certifikat bedöms inte vara en framkomlig väg. Det beror framförallt på att återkallelse som regel förutsätter att fartyget först ges möjlighet att rätta bristen. I dessa fall är det mest sannolika att ett fartyg vidtar rättelse om en överträdelse konstaterats genom att helt enkelt skifta till lågsvavligt bränsle eller bunkra om. I sådant fall saknas sannolikt grund för återkallelse. Ett annat hinder mot att använda återkallelse som sanktion är att det är flaggstaten som förfogar över sina certifikat. Det innebär att Sverige kan återkalla certifikaten endast för svenska fartyg och rederier.

### *Miljösanktionsavgift*

Svavelförordningen är meddelad med stöd av miljöbalken. Det ligger därför nära till hands att överträdelser av förbuden som rör marint bränsle beivras med miljösanktionsavgift. Även om en miljösanktionsavgift inte kan utfärdas på plats i fartyget är handläggningstiderna betydligt kortare än inom det straffrättsliga systemet. En väsentlig skillnad är att en utredning som läggs till grund för en miljösanktionsavgift i princip är klar i samband med att ett oljeprov har tagits och analyserats. En förundersökning

innehåller i regel större bevisvärigheter och fler åtgärder. Det högsta belopp som kan tas ut som miljöstruktionsavgift är en miljon kronor. Det får anses vara tillräckligt för de överträdelser som kan komma i fråga i detta ärende. De lagstadgade kraven på delgivning, tillfälle till yttrande och trettio dagars betalningstid gör att struktionsen inte kan tas ut direkt. Någon form av förhandsbetalning finns inte inom miljöstruktionsavgiftssystemet.



## 6 Miljösanktionsavgift för överträdelser av vissa förbud i svavelförordningen

### 6.1 Straffbestämmelsen miljöfarlig kemikaliehantering

I dag är ett agerande som innebär en överträdelse av svavelförordningen (2014:509) kriminaliserat och en del av brottskatalogen i 29 kap. miljöbalken. I svavelförordningen anges det genom en hänvisning som säger att det finns bestämmelser om straff och förverkande där (47 §). Den straffrättsliga regleringen är utformad enligt följande.

Enligt 29 kap. 3 § första stycket miljöbalken döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med bland annat en kemisk produkt utan att vidta nödvändiga skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. I andra stycket finns den bestämmelse som i första hand bör komma ifråga för överträdelser av svavelförordningen. Där sägs att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud som har meddelats med stöd av bemyndiganden i 14 kap. miljöbalken också kan dömas för miljöfarlig kemikaliehantering till böter eller fängelse i högst två år (29 kap. 3 § andra stycket 2 miljöbalken). Ringa överträdelser föranleder inte straffansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen (29 kap. 11 § första stycket).

Det aktuella bemyndigandet finns i 14 kap. 8 § första stycket 7. Med stöd av det kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela de föreskrifter om införsel, överlåtelse och förbränning av bränsle, handel med bränsle samt bränsles

egenskaper och kvalitet som behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Eftersom utdömda straff typiskt sett ligger i den nedre delen av straffskalan är det rimligt att utgå ifrån att den vanligaste påföljden för miljöfarlig kemikaliehantering är böter. Påföljd för brott kan dock endast ådömas en fysisk person. För brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet kan en juridisk person åläggas företagsbot. Storleken av en företagsbot bestäms med utgångspunkt i straffskalan för brottet. En företagsbot för miljöfarlig kemikaliehantering bestäms sannolikt därför till ett förhållandevis lågt belopp (jfr Åklagarmyndigheten, Företagsbot och straff – riktlinjer avseende belopp och straffmätning vid miljö- och arbetsmiljöbrott, juni 2014). På samma sätt som för brott i allmänhet är en grundläggande förutsättning för företagsbot att den brottsliga gärningen begåtts uppsåtligen, eller av oaktsamhet om det är särskilt föreskrivet.

## **6.2 Förbuden som rör användning av marint svavelhaltigt bränsle**

### *Marint bränsle*

I svavelförordningen (2014:509) finns förbud som innebär att det inte är tillåtet att under vissa förutsättningar saluföra, överlåta eller använda marina bränslen och bränslen som inte är marina. De förbud som är aktuella i detta ärende gäller användning av marint svavelhaltigt bränsle och de finns i 20, 21 och 23 §§. Med *marint bränsle* avses varje petroleumbaserat flytande bränsle som används eller som är avsett att användas ombord på ett fartyg.

Marina bränslen enligt svavelförordningen är marin dieselolja och marint dieselbränsle. Med *marin dieselolja* menas varje marint bränsle som i fråga om annat än svavelhalt är av DMB-kvalitet enligt Internationella standardiseringsorganisationens standard ISO 8217, tabell I. Med *marint dieselbränsle* avses varje marint bränsle som i fråga om annat än svavelhalt är av DMX-, DMA- eller DMZ-kvalitet enligt Internationella standardiseringsorganisationens standard ISO 8217, tabell I.

### *En metod för att minska utsläpp*

Med *metod för att minska utsläppen* avses användning av en utrustning, ett material, en anordning eller en apparat som ansluts i ett fartyg eller användning av någon annan metod för att uppfylla utsläppskraven, om metoden är genomförbar och kan verifieras och kvantifieras. Vanligtvis avses med en sådan metod så kallade skrubbrar för rökgasrening, dvs. maskinell rengöring av rökgaser antingen med vatten eller kemikalier.

### *Förbud mot användning i Östersjöområdet, Nordsjöområdet och Nordamerikaområdena*

Enligt 20 § är det inte tillåtet att använda ett marint bränsle med en svavelhalt som överstiger 0,10 viktprocent i svenskt inre vatten. Detsamma gäller i Östersjöområdet, Nordsjöområdet och Nordamerikaområdena. Vad som avses med dessa vattenområden anges närmare i svavelförordningen.

Med *Östersjöområdet* avses allt vattenområde i den egentliga Östersjön, Bottniska viken och Finska viken samt inloppet till Östersjön upp till latitudparallellen genom Skagen i Skagerrak vid 57 grader 44,8 minuter nordlig bredd.

*Nordsjöområdet* är allt vattenområde i den egentliga Nordsjön begränsat i norr vid 62 grader nordlig bredd, i väster vid 4 grader västlig längd, i öster av latitudparallellen genom Skagen i Skagerrak vid 57 grader 44,8 minuter nordlig bredd samt i söder av Engelska kanalen vid 5 grader västlig längd och 48 grader 30 minuter nordlig bredd.

Med *Nordamerikaområdena* avses allt vattenområde 1) i det egentliga Stilla havet utanför Amerikas förenta staters och Kanadas kuster begränsat av de räta (geodetiska) linjerna mellan de punkter vars koordinater anges i förordningens bilaga 1, 2) i den egentliga Atlanten utanför Amerikas förenta staters, Kanadas och Frankrikes kuster (Saint-Pierre-et-Miquelon) samt i Mexikanska golfen utanför Amerikas förenta staters kust begränsat av de räta (geodetiska) linjerna mellan de punkter vars koordinater anges i förordningens bilaga 2, och 3) utanför de Hawaiiska öarna Hawaiiis, Mauiis, Oahuis, Molokais, Niihaus, Kauais, Lanais och Kahoolawes kuster

begränsat av de räta (geodetiska) linjerna mellan de punkter vars koordinater anges i förordningens bilaga 3.

#### *Förbud mot användning i hamn inom Europeiska unionen*

Enligt 21 § får ett marint bränsle med en svavelhalt som överstiger 0,10 viktprocent inte användas i fartyg i hamn inom Europeiska unionen. Detta gäller dock inte under tid då fartyget i enlighet med en offentliggjord tidtabell ligger vid kaj i mindre än två timmar, eller under den tid som behövs för att genomföra nödvändig omkoppling mellan bränsletyper så snart som möjligt efter ankomsten till kaj och så sent som möjligt före avresan, om tidpunkterna för omkoppling anges i fartygets loggbok.

#### *Förbud mot användning inom andra vattenområden*

Förbudet i 23 § gäller andra vattenområden än de som avses i 20 och 21 §§. I sådana vattenområden får ett marint bränsle inte användas till och med den 31 december 2019 i passagerarfartyg i reguljär trafik till eller från en hamn inom Europeiska unionen, om bränslets svavelhalt överstiger 1,50 viktprocent, eller i fråga om annan användning, om bränslets svavelhalt överstiger 3,50 viktprocent. Marint bränsle får inte heller användas i sådana vattenområden från och med den 1 januari 2020, om bränslets svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent.

#### *Undantag från förbuden*

Om en metod för att minska utsläppen används i ett fartyg får det bränsle som används ha en högre svavelhalt än vad som stadgas i 20, 21 och 23 §§. Detta gäller under förutsättning att svaveldioxidutsläppen kontinuerligt inte blir större än vad som hade blivit fallet med den angivna högsta tillåtna svavelhalten. Inom Europeiska unionens territorium får bränslets svavelhalt överstiga 3,50 viktprocent endast om metoden utgörs av ett avgasreningssystem som innebär att rökgasen tvättas i ett slutet system (24 §). Svavelförordningen innehåller en bestämmelse som förklarar vilka utsläpp av

svaveldioxid som en viss viktprocent svavelhalt i marint bränsle ska anses motsvara om en metod för att minska utsläppen används (25 §).

Ett annat undantag som bör uppmärksammas är undantaget i 28 § första stycket 3 och andra stycket. Regleringen innebär att sådan användning av bränsle som är nödvändig med hänsyn till fartygets säkerhet, för att rädda människoliv till sjöss eller på grund av skada på fartyget eller dess utrustning inte omfattas av förbuden. Detta gäller enligt andra stycket endast om rimliga åtgärder vidtas för att förhindra eller minimera utsläpp som härrör från bränslet och åtgärder vidtas snarast möjligt för att reparera den skada som gjort bränsleanvändningen nödvändig. Undantaget gäller inte om fartygets ägare eller befälhavare uppsåtligen eller genom vårdslöshet orsakade den skada som gjorde bränsleanvändningen nödvändig.

Förbuden i 20, 21 och 23 §§ gäller inte heller om fartygets befälhavare har vidtagit alla rimliga åtgärder för att få tag på föreskrivet bränsle men inte kunnat göra det utan att avvika från sin planerade rutt eller försenas oskäligt. För att förbuden inte ska vara tillämpliga krävs även att dessa åtgärder dokumenteras och att flaggstaten och behörig myndighet i destinationshamnens stat underrättas om förhållandena (29 §).

#### *Lägre gränsvärden globalt från och med den 1 januari 2020*

Avsikten är att det globala gränsvärdet för svavel i marint bränsle ska skärpas från och med den 1 januari 2020. Högsta tillåtna svavelhalt blir då 0,50 viktprocent. Om det emellertid visar sig att det råder brist på så kallade destillatbränslen kan denna tidsgräns skjutas fram till senast år 2025. Med anledning av detta kan det finnas skäl att överväga vilken betydelse ett strängare globalt begränsningsvärde kan ha för de frågor som är aktuella i detta ärende.

### **6.3 Miljösanktionsavgift i stället för straff**

I prop. 1994/95:23 uttalade regeringen (s. 23 f.) att statsmakten överlag bör vara återhållsam med att kriminalisera icke önskvärda beteenden, särskilt om beteendet är av mindre allvarlig karaktär. Skälen som anfördes var flera. Ett skäl var att straffsanktionen är

den mest ingripande åtgärd som staten kan tillgripa mot en enskild, varför varje fråga om kriminalisering måste föregås av nogsamt övervägande om dess syfte och lämplighet. Andra skäl hade att göra med effektivitetshänsyn och brottsbekämpande myndigheters resurser samt straffsystemets trovärdighet och allmänpreventiva funktion. Sammanfattningsvis menade man att ett effektivt resursutnyttjande var nödvändigt för att kunna stävja de allvarligaste överträdelsena och att bibehålla allmänhetens tilltro till systemet.

Dessa ställningstaganden är aktuella även i dag. Motsvarande synsätt bör tillämpas om frågan gäller sanktionsväxling från exempelvis straff till en administrativ sanktionsavgift.

### 6.3.1 Överväganden vid sanktionsväxling

Ur ett rättighetsperspektiv är administrativa sanktionsavgifter likställda med straffrättsliga sanktioner så som böter och fängelse. Sanktionstyperna omfattas således av vad som i Europakonventionens relativt vida mening är att anse som ett straff. Det bör understrykas att kraven på en rättssäker prövning är högt ställda för båda sanktionsformerna. Effektivitetshänsyn kan således inte ensamt vara skäl nog för en sanktionsväxling.

En grundläggande skillnad mellan straffrättsliga sanktioner och exempelvis miljöstraffavgifter är dock att medan det straffrättsliga ansvaret uppkommer först om en gärning begås med uppsåt eller, om det är särskilt föreskrivet, av oaktsamhet så är ansvaret strikt för överträdelser som kan föranleda miljöstraffavgift (se prop. 1997/98:45 s. 535 och 30 kap. 2 § miljöbalken). Eftersom systemet med miljöstraffavgifter således inte förutsätter individuellt ansvar, är en annan skillnad att miljöstraffavgifter kan tas ut inte endast av fysiska personer utan även av juridiska. Av olika skäl bör dessa skillnader ges betydelse vid sanktionsval och sanktionsväxlingar.

Ett av skälen har att göra med att systemet med miljöstraffavgifter är utformat för att beivra överträdelser genom ett snabbt, tydligt, enkelt och schabloniserat förfarande. Mer komplicerade och svårutredda ärenden lämpar sig därför mindre väl för den skriftliga handlägningsform som gäller för det förfarandet. Av i första hand rättssäkerhetsskäl bör sådana ärenden inte heller vara

förenade med några betydande bevissvårigheter. Vidare bör ett godtagbart beslutsunderlag vara möjligt att åstadkomma med relativt begränsad skriftväxling. Med anledning av detta syftar systemet med miljöstraffsavgifter till att beivra överträdelser av mindre allvarligt slag.

Ett annat skäl har sin grund i det intresse som en bestämmelse skyddar. Om ett visst agerande typiskt sett innebär en hög risk för att människor eller miljön kan komma till skada är det mycket som talar för att agerandet bör vara kriminaliserat och således förenat med en straffsanktion. Det straffrättsliga förfarandet bör med andra ord endast komma ifråga för allvarliga överträdelser.

#### *Utredningen Vad bör straffas?*

Utredningen *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) gör bedömningen att administrativa sanktionsavgifter är särskilt lämpliga som represiv åtgärd mot överträdelser som begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet (s. 536 f.). Bland annat med hänsyn till detta bedömer utredningen att en sanktionsväxling från straff till sanktionsavgift bör övervägas för överträdelser som innebär att högsta tillåtna svavelinnehåll i fartygsbränsle överskrids (s. 565 f.).

Utredningen framhåller bland annat följande. Bestämmelserna i svavelförordningen (2014:509) tillämpas i huvudsak på näringsverksamhet som bedrivs i bolagsform och redarbranschen består företrädesvis av medelstora och stora företag. En straffsanktion, som ju endast gäller fysiska personer, riktas vanligtvis mot ett fartygs befälhavare. Denne har emellertid ofta tidskrav på sig från rederiet. Eftersom det är rederiet som kan dra ekonomiska fördelar av att inte följa regelverket bör en sanktion kunna riktas även mot det. Detta är möjligt att åstadkomma på ett effektivt sätt genom att använda det administrativa sanktionssystemet.

### **6.3.2 Miljöstraffsavgift är en lämplig sanktion**

**Förslag:** En miljöstraffsavgift ska kunna tas ut för överträdelser av förbud i svavelförordningen som avser användning av marina svavelhaltiga bränslen i fartyg.

## Skälen för förslaget

### *Bakgrund*

En av de bärande principerna i det administrativa sanktionssystem som infördes genom miljöskyddslagen (1969:387) var att storleken på sanktionsavgiften skulle bestämmas så att den ekonomiska vinningen av en överträdelse eliminerades (prop. 1980/81:92 s. 49).

Principen om vinsteliminering skulle emellertid visa sig leda till bevisvårigheter och långa handläggningstider, vilket i sin tur ledde till bristande effektivitet. Nya bestämmelser om företagsbot och förverkande av vinster från brott gjorde också att behovet av vinsteliminering blev mindre. I samband med att miljöbalken trädde i kraft infördes därför ett nytt administrativt sanktionssystem för överträdelser av balken och författningar som meddelats med stöd av balken. Den som gjorde sig skyldig till en överträdelse riskerade nu att föreläggas en miljösktionsavgift.

Den ekonomiska fördelen av en överträdelse skulle inte längre vara avgörande för storleken på den avgift som dömdes ut, utan målet var att utforma ett mer schabloniserat förfarande som på ett enkelt och tydligt sätt beivrade överträdelser av mindre allvarlig karaktär. I det nya sanktionsavgiftssystemet kopplades en bestämd avgift till varje enskild överträdelse (prop. 1997/98:45, del 1, s. 531 f.; se även prop. 2002/03:54 s. 23).

### *Svavelförordningens koppling till miljöbalken*

Svavelförordningen är meddelad med stöd av ett bemyndigande i 14 kap. miljöbalken och är på så sätt en del av det regelverk som balken och dess förordningar utgör. Överträdelser av förbuden i förordningen är vidare en del av brottskatalogen i 29 kap. Regeringen får besluta om miljösktionsavgifter för att säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Med hänsyn till detta är det följdriktigt att låta svavelförordningen bli en del av systemet med miljösktionsavgifter om en sanktionsväxling ska ske.



### *Bibehållen rättsäkerhet och ökad effektivitet*

I skilda sammanhang har regeringen uppmärksammat på att straffbestämmelsen för miljöfarlig kemikaliehantering inte är effektiv i förhållande till förbuden i svavelförordningen som rör användning av marint bränsle. Det finns därför skäl att ta ställning till om en straffsanktion alltså är den mest ändamålsenliga repressiva åtgärden för att motverka otillåten användning av marint svavelhaltigt bränsle.

Det är inte ovanligt att miljöbrottsutredningar tar betydande resurser i anspråk. Brottsutredande myndigheter prioriterar av naturliga skäl allvarigare brottslighet framför förseelser av ringa karaktär. Ur ett miljöskyddsperspektiv är ett sådant förhållnings-sätt emellertid inte oproblemiskt. Förseelser som var för sig har endast marginell negativ effekt på människors hälsa eller miljön kan sammantagna ha betydande negativa konsekvenser. Detta accentueras givetvis om det är fråga om exempelvis utsläpp från kommersiell verksamhet med global utbredning. De prioriteringar som de brottsutredande myndigheterna tvingas göra har sannolikt även en negativ allmänpreventiv effekt. Detta, tillsammans med att straffbestämmelser inom specialstraffrätten inte sällan innefattar tekniskt komplicerade överväganden, kan vara några orsaker till den bristande effektiviteten.

Att bestämmelserna om användning av svavel i marint bränsle följs och att de tillsynsåtgärder som vidtas är ändamålsenliga och meningsfulla har stor betydelse för miljön och människors hälsa på ett allmänt plan. Utsläpp av svaveldioxider bidrar bland annat till försurningen av hav och skogar. Antalet kommersiella sjötransporter är mycket stort och de utsläpp som transporterna genererar är betydande. Varje enskild överträdelse är emellertid sällan sådan att den ur ett sanktionsperspektiv bör bedömas som allvarlig, utan det är den sammantagna mängden överträdelser som kan vara skadliga för människors hälsa och miljön. Till detta kommer att det stora flertalet överträdelser avseende användningen av marint svavelhaltigt bränsle sannolikt är lätta att konstatera, kräver begränsade utredningsresurser och är okomplicerade i bevishänseende. Rättsäkerheten kan därför bibehållas om en sanktionsväxling genomförs. Med hänsyn till hur miljöstraffsystemet är utfor-

mat talar mycket för att en sådan växling kommer att ha positiva effekter för effektiviteten.

### *Slutsats*

Vad som ovan redogjorts för leder sammantaget till att en miljö-sanktionsavgift får anses vara en lämplig sanktionsform för överträdelse av förbuden i svavelförordningen som rör användning av marint svavelhaltigt bränsle.

### **6.3.3 Miljösanktionsavgifternas storlek**

**Förslag:** En miljösanktionsavgift ska bestämmas med utgångspunkt i svavelhalten i det marina bränsle som används i fartyget och fartygets motoreffekt.

Miljösanktionsavgifterna ska vara mellan 5 000 kronor och 200 000 kronor.

**Skälen för förslagen:** Enligt svaveldirektivet får överträdelse av förbuden leda till en påföljd som har ett vinstelimineringssyfte. Som redogjorts för ovan är syftet med en miljösanktionsavgift emellertid inte att eliminera den ekonomiska fördel som en överträdelse eventuellt kan ha fört med sig, utan varje avgift ska anges med ett bestämt belopp och föras in i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter.

Kommersiell sjöfart har global utbredning och genererar betydande utsläpp av föroreningar. Att stärka tillsynen på detta område med miljösanktionsavgifter syftar till att säkerställa att mängden svaveldioxid och andra föroreningar som den kommersiella sjöfarten släpper ut genom att använda svavelhaltigt bränsle hålls på en så låg nivå som möjligt. Tillsynen har dock vissa praktiska utmaningar. Den tillåtna svavelhalten i marint bränsle varierar mellan olika vattenområden. Detta har fått till följd att fartyg konstrueras med flera bränsletankar för att det ur ekonomisk synvinkel mest fördelaktiga bränslet ska kunna användas. Det ekonomiska incitamentet att kunna välja mellan bränslen med olika svavelhalt och prisnivå är mycket stort. Ett fartyg med en motoreffekt om 35 000 kilowatt, exempelvis, kan sänka bränslekostnaderna med uppemot

200 000 kronor per dygn genom att använda ett billigare bränsle med en högre svavelhalt. Att skifta mellan de olika bränsletankarna är därtill förhållandevis enkelt. Det behöver inte nödvändigtvis ske när fartyget ligger i hamn. Tillsynsåtgärder för att kontrollera bränslets svavelhalt sker däremot så gott som uteslutande i hamnar. Även om det är relativt enkelt att konstatera en överträdelse finns det med andra ord uppenbara praktiska utmaningar med tillsynen på detta område. Dessa förhållanden talar med styrka för att en miljöskaktionsavgift för otillåten användning av svavelhaltigt marint bränsle bör sättas så högt att avgiften blir kännbar.

#### *Svavelhalt och motoreffekt bör vara avgörande faktorer för miljöskaktionsavgifternas storlek*

Marint bränsle med en hög svavelhalt är vanligtvis billigare än ett bränsle med låg svavelhalt. Ett bränsle med hög svavelhalt genererar vidare högre utsläpp av föroreningar vid förbränning. Det är därför rimligt att bränslets svavelhalt har betydelse vid beräkningen av en miljöskaktionsavgift. Till detta kommer att ju högre ett fartygs motoreffekt är, desto högre blir utsläppen vid framdrivning. Med motoreffekt avses den effekt i kilowatt som kan utvecklas av huvudmotorn. För fartyg med fler än en huvudmotor är det motorernas sammanlagda effekt som avses.

Dessa två faktorer – svavelhalt och motoreffekt – bör därför vara bestämmande för miljöskaktionsavgifternas storlek. Ett enkelt samband mellan motoreffekt och svavelhalt bedöms vara tillräckligt för att differentiera mellan fartygen på ett relevant sätt.

#### *En jämförelse med andra miljöskaktionsavgifter*

De olika förseelser som ryms i förordningen (2012:269) om miljöskaktionsavgifter avser vitt skilda sakområden och är inte alldeles enkla att sammanfatta. Typiskt sett innebär dock en förseelse att ett dokument inte har lämnats till tillsynsmyndigheten på föreskrivet sätt, att rapportering har underlåtit eller att certifieringskrav inte uppfyllts. Att jämföra den typen av överträdelser med att i fartyg använda bränslen med otillåten svavelhalt låter sig svårligen göras. Det går därför inte att utan vidare bestämma storleken på miljö-

sanktionsavgifter för en sådan överträdelse genom en jämförelse med de avgifter som redan finns i förordningen.

Betydelsen av att exempelvis rapporteringsskyldighet och certifieringskrav efterlevs bör inte underskattas. Men överträdelser av sådana krav kan emellertid inte leda till en direkt negativ påverkan på människors hälsa och miljön på det sätt som otillåten användning av svavelhaltigt marint bränsle kan ha. Otillåten användning av svavelhaltigt bränsle skiljer sig med andra ord i ett väsentligt avseende från de övriga överträdelserna i förordningen om miljö-sanktionsavgifter. Även om varje sådan överträdelse har endast marginell negativ effekt bör denna skillnad avspeglas i storleken på miljö-sanktionsavgifterna. Till detta ska läggas de stora ekonomiska incitamenten med att använda ett billigare icke tillåtet marint bränsle, den låga risken för upptäckt och de praktiska utmaningarna för tillsynen.

Sammantaget talar detta för att storleken på miljö-sanktionsavgifterna bör vara betydligt högre än de som nu gäller enligt förordningen om miljö-sanktionsavgifter, i vart fall om svavelhalten är väsentligt över den tillåtna och fartygets motoreffekt dessutom är hög.

#### *Storleken på miljö-sanktionsavgifterna*

Enligt 30 kap. 1 § andra stycket miljöbalken ska en avgifts storlek bestämmas med hänsyn till en överträdelses allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser. Med överträdelsens allvar menas de objektiva omständigheterna, exempelvis överträdelsens omfattning och varaktighet. Med betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser menas bestämmelsens skyddsintresse. Om en bestämmelse syftar till att skydda människors hälsa eller miljön bör man se allvarigare på en överträdelse än om den syftar till att skydda exempelvis estetiska intressen (prop. 1997/98:45, del 1, s. 538 f.).

En genomsnittlig avgift enligt förordningen (2012:259) om miljö-sanktionsavgifter kan möjligen vara cirka 5 000 kronor. Om svavelhalten endast är något över det tillåtna värdet och fartygets motoreffekt därtill är låg bör avgiften sättas i nivå med detta. Avgifterna

bör därefter öka succesivt i relation till ökad svavelhalt och motoreffekt.

För närvarande är den högsta miljöstraffavgiften 50 000 kronor och gäller inom området avfall och producentansvar. En sådan avgift måste betalas av den som bedriver verksamhet där farligt avfall mellanlagras, återvinns eller bortskaffas utan att upprätta en förteckning som, lite förenklat, beskriver avfallets transporthistorik. En överträdelse som innebär att det i ett fartyg med en motoreffekt om 35 000 kilowatt används ett bränsle med en svavelhalt långt över den tillåtna får anses vara väsentligt mycket allvarligare än att inte upprätta en förteckning. När omständigheterna är sådana bör avgiften därför bli särskilt kännbar. Avgifterna bör, beroende på svavelhalt och motoreffekt, vara mellan 5 000 kronor och 200 000 kronor.

*Avgifter för överträdelser som den avgiftsskyldige inte upphör med eller upprepar*

Det finns särskilda bestämmelser i förordningen om miljöstraffavgifter som gäller när en överträdelse inte upphör trots att en avgift har meddelats och när en överträdelse upprepas (se 1 kap. 3 och 4 §§).

I båda fallen ska en dubbelt så hög avgift tas ut, dock högst med en miljon kronor för varje tillfälle. Om det är fråga om en pågående överträdelse som inte upphör trots att en avgift har tagits ut får en ny avgift meddelas endast om den avgiftsskyldige har fått skälig tid att vidta rättelse. En dubbelt så hög avgift för en upprepad överträdelse får meddelas endast för de överträdelser som upprepas inom två år från det tidigare beslutet om miljöstraffavgift.

#### **6.3.4 Bestämmelsernas geografiska tillämpningsområde**

Regleringen kring svavelhalt i marint bränsle skärptes genom nya regler från den Internationella sjöfartsorganisationen. Dessa regler infördes i Annex VI i MARPOL-konventionen. Europeiska unionen har valt att införliva dessa skärpningar genom svaveldirektivet. Svaveldirektivet har för svensk del genomförts genom

svavelförordningen, vilken har beslutats av regeringen med stöd av ett bemyndigande i miljöbalken.

Det kan noteras att förbuden i svavelförordningen även gäller delvis i vattenområden som ligger utanför Sveriges sjöterritorium, det vill säga svenskt inre vatten och territorialhav enligt lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium, och svensk ekonomisk zon. Förbudet i 23 § svavelförordningen gäller utan faktisk geografisk begränsning.

I Förenta nationernas havsrättskonvention från år 1982 (UNCLOS) finns regler om staters möjligheter att utöva jurisdiktion i olika havsområden. Dessa regler ser olika ut för olika havsområden, exempelvis territorialhavet eller den ekonomiska zonen. Havsrättskonventionen innehåller regler om jurisdiktion som handlar om vilka lagar en stat får anta för de olika områdena (så kallad preskriptiv jurisdiktion) men också jurisdiktion med avseende på vilka åtgärder som får vidtas för att verkställa sådana lagar. Det görs också skillnad på till exempel en kuststat och en hamnstats jurisdiktion. En kuststat är en stat vars vattenområden ett fartyg passerar utan att anlöpa någon av dess hamnar och en hamnstat en stat vars hamnar anlöps efter passage av den statens vattenområden.

Kuststaters jurisdiktion regleras i artiklarna 211(5) och 220 UNCLOS. Hamnstaters jurisdiktion regleras mer sparsamt i UNCLOS. Alla hamnars vattenområden finns inom en stats så kallade inre vatten. Fartyg som frivilligt befinner sig på sådant vatten anses nämligen ha underkastat sig den statens ordinära territoriella jurisdiktion (jfr artiklarna 25(2) och 211(3) UNCLOS). Artikel 220(1) är också av visst intresse eftersom den innebär att en hamnstat får inleda rättsliga förfaranden för överträdelse av dess lagar som antagits i enlighet med konventionen eller tillämpliga internationella regler om att förhindra föroreningar om överträdelserna ägt rum i statens territorialhav eller ekonomiska zon.

En annan regel om hamnstaters jurisdiktion finns i artikel 218(1) UNCLOS som innebär att när ett fartyg frivilligt befinner sig i en stats hamn så får hamnstaten vidta undersökningar. Dessa kan leda till rättsliga förfaranden även för utsläpp som inträffat utanför statens inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon, om utsläppen står i strid med internationella regler och normer som fastställts genom en behörig internationell organisation eller vid en

allmän diplomatisk konferens. De skärpningar av svavelreglerna som skett i MARPOL-konventionen och som införts i svaveldirektivet uppfyller detta.

I motsats till vad som är fallet med till exempel oljeutsläpp så kommer frågan om miljöstraffavgift bara att bli aktuell att bedöma då ett fartyg befinner sig i en svensk hamn. Då föreligger den hamnstatsjurisdiktion som beskrevs ovan och det kan på goda praktiska grunder antas att verkställigheten av nu aktuella förbud även internationellt i första hand kommer att utföras bara av hamnstater. Detta gäller i vart fall så länge de nödvändiga mätningarna förutsätter provtagning och således tillsynsmyndighetens tillgång till fartyget.

### 6.3.5 Transportstyrelsen beslutar om miljöstraffavgift

**Bedömning:** Frågor om miljöstraffavgift för överträdelser av förbuden i svavelförordningen ska prövas av tillsynsmyndighet, vilken enligt miljöinspektörordningen (2011:13) är Transportstyrelsen.

**Skälen för bedömningen:** Kustbevakningen meddelar beslut om vattenföroreningsavgift (8 kap. 5 § lagen, 1980:424, om åtgärder mot förorening från fartyg). Detta upprepas för övrigt i 4 § förordning (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen. Av 1 och 2 §§ i instruktionen framgår vidare bland annat att Kustbevakningen har till uppgift att bedriva sjöövervakning och att i detta ingår att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn som beskrivs närmare i instruktionen. Kustbevakningen disponerar också avsevärda resurser för dessa ändamål, bland annat i form av fartyg och flyg. De flesta oljeutsläpp som upptäcks till sjöss upptäcks också av Kustbevakningen eftersom det är den myndighet som har den mest omfattande fysiska närvaron till sjöss. Sjöfartsverket disponerar visserligen också, till exempel genom sina lotsbåtar och isbrytare, en tämligen spridd och omfattande fysisk närvaro till sjöss men den verksamheten har ett annat fokus än övervakning.

De luftburna svavelutsläpp som nu är aktuella skiljer sig från oljeutsläpp på det sättet att de inte kommer att vara synliga i havet eftersom de genom gasdiffusion tämligen snabbt blandas ut med den omgivande luften. Det finns ansatser till mätmetoder som kan användas vid flygövervakning, till exempel snifferteknik och optiska mätningar. Mätmetoderna är dock ännu inte etablerade och bedöms i nuläget inte kunna leda till mätresultat med sådan precision att de ska kunna ligga till grund för en sanktionsavgift.

Transportstyrelsen utför olika former av tillsyn i samband med hamnstatskontroller. Dessa styrs av flera olika lagar till exempel LÅFF och fartygssäkerhetslagen (2003:364). Under vissa förutsättningar kan Transportstyrelsen även utföra hamnstatskontroller på utländska fartyg som anlöper svenska hamnar där det också är möjligt att kontrollera svavelhalten i bunkeroljan. Enligt 2 kap. 27 § miljötillsynsförordningen har Transportstyrelsen ansvaret för den operativa tillsynen för användning av marina bränslen i fartyg enligt svavelförordningen.

Vid oljeprovtagning är det viktigt att provet tas på den olja som fartyget faktiskt använder för sin framdrift. Därför är ledningarna precis framför huvudmaskinen det lämpligaste stället för provtagning. Tre prov måste tas eftersom det alltid förekommer viss spridning mellan mätresultaten, vilket hanteras enligt IMO-regler. Sådan provtagning av olja som Transportstyrelsen utför ger dock tillräckligt precisa resultat för att en fråga om miljöstraffavgift ska kunna prövas.

Sammanfattningsvis gäller alltså att upptäckten av användning av bränsle med otillåten svavelhalt typiskt sett bara kommer att kunna ske i samband med sådan tillsyn som Transportstyrelsen genomför i svenska hamnar. Att det i framtiden kan framkomma andra mätmetoder som kan användas även utanför hamnarna, till exempel optiska mätningar från flyg, förändrar inte den nuvarande situationen. De distansmättningsmetoder som är under utveckling kommer för övrigt sannolikt bara att kunna fungera som indikativa mätningar och därför i första hand användas för att välja ut de fartyg på vilka en oljeprovtagning bör ske.

Frågor om miljöstraffavgift bör mot denna bakgrund prövas av Transportstyrelsen. Tillsynsmyndigheten ska enligt 30 kap. 3 § miljöbalken besluta i frågor om miljöstraffavgifter. Det saknas därför anledning att särskilt peka ut Transportstyrelsen som



beslutande myndighet då detta redan framgår av den ovan nämnda bestämmelsen, svavelförordningen och miljötillsynsförordningen.

### **6.3.6 Överklagande**

Av 19 kap. 1 § tredje stycket och 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken och 3 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar framgår att en förvaltningsmyndighets beslut får överklagas till mark- och miljödomstol och ska prövas av den domstol inom vars område förvaltningsmyndigheten som först har prövat ärendet finns, om inte annat är föreskrivet. Transportstyrelsen har säte i Norrköping inom domsområdet för mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt.

## **6.4 Åtalsprövningsregeln i 29 kap. miljöbalken och dubbelprövningsförbudet**

### *Åtalsprövningsregeln i 29 kap. miljöbalken*

År 2003 infördes i miljöbalkens 29 kap. 11 § en bestämmelse med innebörd att om en sådan gärning som anges i kapitlet kan föranleda miljöstraffavgift och inte antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal för gärningen väckas av åklagare endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Ett av huvudskälen för bestämmelsen var att det i många fall för den enskilde kunde uppfattas som oskäligt att såväl en miljöstraffavgift som en straffrättslig påföljd utdömdes för samma överträdelse. Bestämmelsen var tänkt att tillämpas då en överträdelse varit så pass allvarlig att en miljöstraffavgift inte kunde anses som en tillräckligt ingripande sanktion. Det underströks också att om straffvärdet för en gärning var lågt och gärningen beivrats med en miljöstraffavgift så borde åtal inte väckas (prop. 2002/03: 54 s. 20 f.). Det man synes ha eftersträvat var en tydligare gränsdragning mellan de två sanktionssystemen.

Några år senare uttalade Miljöbalkskommittén i delbetänkandet Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37 s. 290 f.) att rättsväsendets resurser i första hand borde användas

för att bekämpa allvarlig brottslighet och att gränsen mellan straffbara gärningar och sådana ringa gärningar som inte borde för-  
anleda straffansvar behövde tydliggöras. I samma riktning syftade  
utredningens förslag beträffande åtalsprövningsregeln. Utredningen  
föreslog således att regeln borde utvidgas till att omfatta fler  
straffbud i 29 kap. för att i än högre grad särskilja det straffbara  
området från det som kunde föranleda miljöstraffsavgift. Med  
hänsyn till den bristande flexibilitet som ett totalt förbud mot  
dubbla sanktioner skulle innebära ansågs en sådan lösning vara ett  
mindre lämpligt alternativ. Regeringen delade utredningens  
bedömningar och uttalade samtidigt att utgångspunkten måste vara  
att dubbla sanktioner inte ska kunna utdömas för samma gärning  
(prop. 2005/06:182 s. 120 f.). Riksdagen instämde i regeringens  
bedömning (se bet. 2005/06:MJU25 s. 17). De senaste årens  
rättsutveckling angående det så kallade dubbelprövningsförbudet  
ställer dock åtalsprövningsregeln i ett nytt ljus.

### *Dubbelprövningsförbudet*

Europakonventionen gäller som lag i Sverige. I konventionen regleras  
grundläggande rättigheter såsom rätten till en rättvis rättegång  
(artikel 6). I artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till konven-  
tionen regleras det som numera kallas dubbelprövningsförbudet,  
dvs. rättigheten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för  
samma gärning. Dubbelprövningsförbudet finns även reglerat i  
EU-rätten, närmare bestämt i artikel 50 i Europeiska unionens  
stadga om de grundläggande rättigheterna. Europadomstolen för de  
mänskliga rättigheterna har konstaterat överträdelser av dubbel-  
prövningsförbudet i bland annat domen *Lucky Dev mot Sverige*  
(no. 7356/10, den 27 november 2014).

I svensk praxis har systemet med dubbla förfaranden prövats  
inom skatterätten. Inom det rättsområdet finns utöver straff-  
påföljder även sanktionen skattetillägg. Såväl Högsta domstolen  
som Högsta förvaltningsdomstolen har underkänt en rättstillämp-  
ning som innebär att den som i ett administrativt förfarande  
påförts skattetillägg för en gärning även underkastas en prövning i  
ett straffrättsligt förfarande för samma gärning (se NJA 2013 s.  
502, NJA 2013 s. 746 och HFD 2013 ref. 71; jfr dock NJA 2014 s.

377). Detta grundar sig i att den administrativa sanktionen skatte-tillägg är att anse som ett straff i den mening som avses i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Förbudet i tilläggsprotokollet bör som svensk lag tillämpas på ett sätt som är förenligt med grundläggande svenska processuella principer så som *res judicata* och *lis pendens*. Sammanfattningsvis säger principerna att om fråga om ansvar för en gärning har prövats slutligt (30 kap. 9 § rättegångsbalken) eller redan är föremål för en rättegång (45 kap 1 §) föreligger rättegångshinder för ett nytt prövningförfarande. Ett pågående förfarande om exempelvis skatte-tillägg bör därför enligt grunderna för 45 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken innebära ett hinder mot ett åtal som avser samma oriktiga uppgift (se NJA 2013 s. 502 p. 70).

Att detta gäller inom skatteområdet vid konflikter mellan det straffrättsliga sanktionssystemet och det administrativa står klart. Men någon annan slutsats än att bedömningarna även gäller för motsvarande konflikter inom andra rättsområden går rimligen inte att dra.

*Med hänsyn till de senaste årens rättsutveckling behövs inga lagändringar i detta ärende*

Många av straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken har ett förhållandevis brett tillämpningsområde. På så sätt skiljer de sig från sanktionsbestämmelserna i förordningen om miljöstraffavgifter som avser klart avgränsade otillåtna ageranden. Det förekommer att ett agerande som en sanktionsbestämmelse riktar sig mot även omfattas av någon av straffbestämmelserna. Som exempel kan nämnas den straffbestämmelse som är aktuell i detta ärende, vilken omfattar förbud eller föreskrifter om skyddsåtgärder som har meddelats med stöd av 14 kap (29 kap. 3 § andra stycket 2). Kapitlet reglerar bland annat kemiska produkter, och de förbud och föreskrifter som meddelas kan således ha stor variation.

Att ett visst agerande omfattas av två olika sanktionssystem är i sig inte problematiskt i förhållande till dubbelprövningsförbudet. Som ovan beskrivits uppstår konflikten först när samma gärning är föremål för prövning i båda systemen. Det står klart att åtalsprövningsregeln inte längre kan tillämpas med den flexibilitet som förarbetena ger uttryck för. Men regeln fyller ändå en funktion. Den

ger vägledning vid valet av sanktionssystem, särskilt när bestämmelsen tolkas i ljuset av den senaste tidens avgöranden från Europadomstolen och Högsta domstolen. Indirekt kan regeln sägas innefatta en upplysning till tillsynsmyndigheter, polis och åklagare att vid behov samverka i frågor om val av sanktionssystem (jfr 1 kap. 17 § andra stycket miljötillsynsförordningen).

På sikt kan det finnas skäl att se över regelverken för sanktionssystemen, bland annat med anledning av den rättsutveckling som har skett på senare tid. Översynen bör ha ett brett anslag och inte avse ett enskilt område inom miljöretten. För närvarande ger dock åtalsprövningsregeln tillsammans med praxis tillräcklig vägledning. Mot denna bakgrund finns i dagsläget inget behov av ändringar i miljöbalken.

## **6.5 Åtgärder för att säkra betalning av en avgift bör inte införas**

Av 30 kap. 3 § miljöbalken följer att innan tillsynsmyndigheten beslutar om avgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. En miljöstraffavgift ska betalas inom trettio dagar efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgetts, om tillsynsmyndigheten i beslutet inte har bestämt en senare tidpunkt. Ett krav på att beslutet ska delges den avgiftsskyldige infördes år 2006. Ändringen gjordes för att säkerställa den avgiftsskyldiges rättssäkerhet (prop. 2005/06:182 s. 54). Ett beslut om miljöstraffavgift får efter sista betalningsdagen verkställas så som en dom som har vunnit laga kraft (30 kap. 5 § miljöbalken).

Bestämmelser om betalningssäkring finns däremot inte i 30 kap. Att införa sådana bestämmelser endast för överträdelse av de aktuella förbuden i svavelförordningen är mindre lämpligt. I stället bör övervägas om en sådan reglering ska gälla generellt inom miljöbalkens tillämpningsområde. Frågan kräver därför en översyn med ett bredare anslag än vad som är möjlig i detta ärende.

Vissa utredningsåtgärder är ändå tillgängliga. Av 26 kap. 9 § miljöbalken följer att en tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Uppgifter och handlingar som behövs för

tillsynen kan genom förelägganden begäras in av tillsynsmyndigheten (26 kap. 21 §). Det som avses kan röra sig om driftförhållanden, kemikalieanvändning, råvaruval, bränsleval m.m. (prop. 1997/98:45, del 2, s. 281 f.).

*Betalningssäkring enligt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg*

Med hänsyn till de speciella förhållanden som råder inom sjöfartens område kan det finnas skäl att redogöra kortfattat för reglerna om betalningssäkring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. För att säkra statens anspråk på en vattenföroreningsavgift kan särskilda åtgärder vidtas med stöd av 8 kap. 7 §. Åtgärder kan innebära att fartyget inte får avgå eller resa vidare, eller att viss hamn måste anlöpas. Ett beslut får fattas innan avgiftsärendet har avgjorts slutligt om det finns sannolika skäl för att en avgift kommer att tas ut. Ett beslut ska hävas om säkerhet ställs för avgiftsskyldighetens fullgörande. Beslutet ska också hävas om det i övrigt inte längre finns skäl för det.



## 7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Enhetens bedömning:** Författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt.

Förslagen kräver inte övergångsbestämmelser.

### Skälen för bedömningen

#### *Ikraftträdande*

Förslagen innebär att de överträdelser av svavelförordningen som ska föranleda miljöstraffavgift anges i förordningen om miljöstraffavgifter och att den straffavgift som ska gälla för respektive överträdelse också anges där. Det är angeläget att de föreslagna bestämmelserna träder i kraft så snart som möjligt.

#### *Övergångsbestämmelser*

Administrativa straffavgifter och straffrättsliga sanktioner är att anse som straff i Europakonventionens mening. En växling mellan sådana sanktioner innebär med andra ord att ett straff ersätts med ett annat. Vid straffväxlingar kan de principer om retroaktivitet och lindrigaste straff som kommer till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken bli tillämpliga. Bestämmelsen, som har en generell utformning, gäller inom såväl den allmänna straffrätten som specialstraffrätten, men det framgår inte att den ska tillämpas för andra sanktioner än vad som i svensk rätt avses med straff. För att undvika ett ofördelaktigt utfall för den enskilde bör dock principerna tillämpas även i dessa fall (se prop. 1975/76:209 s. 125 och NJA 2008 s. 637).

Förslagen i detta ärende innebär emellertid inte att en sanktion ersätts med en annan. Utan innebörden är att ett administrativt sanktionsavgiftssystem, och ett straffrättsligt, ska kunna tillämpas på vissa överträdelser av svavelförordningen. Det är emellertid inte förenligt med Europakonventionen att en och samma gärning blir föremål för prövning i båda systemen. Mot denna bakgrund gäller, att om en överträdelse begås innan författningsändringarna har trätt i kraft men prövas först därefter, så kan frågan avgöras enligt de föreslagna bestämmelserna *endast* om ett straffrättsligt förfarande ännu inte inletts.

Med hänsyn till det ovan anförda, och då eventuella frågor som rör de nämnda principerna i första hand bör hanteras inom ramen för rättstillämpningen, finns inget behov av övergångsbestämmelser.



## 8 Konsekvenser

### *Inledning*

Effektiva sanktioner för överträdelser av de förbud i svavelförordningen (2014:509) som gäller användning av marint bränsle bidrar till att reglerna följs bättre. När svaveldirektivets regler skärptes den 1 januari 2015 sänktes den högsta tillåtna svavelhalten i marina bränslen till 0,10 viktprocent inom svavelkontrollområdena Östersjön, Nordsjön, Engelska kanalen och Nordamerikas kustområden. Det finns starka ekonomiska incitament att bryta mot de skärpta svavelreglerna, eftersom lågsvavligt bränsle kostar betydligt mer än bränsle med hög svavelhalt. För att säkerställa att bestämmelserna följs, och därigenom konkurrensneutraliteten inom svavelkontrollområdena, behövs ett fungerande och avskräckande sanktions-system.

Den allvarigaste bristen i det nuvarande straffrättsliga sanktions-systemet är effektiviteten. Väldigt få överträdelser av förbuden i svavelförordningen leder till åtal, och det är långt ifrån alla åtal som leder till en fällande dom. Detta blir särskilt framträdande när utländska fartyg är inblandade. När effektiviteten är så pass låg som i detta fall är risken stor att förtroendet för tillsynssystemet urholkas och att regelverket följs i allt mindre utsträckning. Förslagen i promemorian innebär att otillåten användning av marint svavelhaltigt bränsle ska beivras med en sanktionsavgift i stället för straff. Miljösanktionsavgiften bedöms kunna införas skyndsamt utan kostnader för de företag som följer regelverket.

### *De som berörs av regleringen*

Alla rederier som har fartyg som trafikerar svenska hamnar träffas av regelverket för marint svavelhaltigt bränsle. Indirekt berörs även

andra som följer svavelregelverket eftersom systemet är tänkt att bidra till att eliminera konkurrensfördelar som ett brott mot regelverket skulle kunna vara. Därmed gynnar systemet även transportköparna.

Det är Transportstyrelsen som ansvarar för tillsynen enligt svavelförordningen i fråga om användning av marina svavelhaltiga bränslen i fartyg. Åklagarmyndighetens riksenhet för miljö- och arbetsmiljömål hanterar de åtalsanmälningar som Transportstyrelsen gör. Med den föreslagna regleringen kommer Åklagarmyndighetens arbetsbörda att minska medan Transportstyrelsens arbetsbörda förväntas öka något.

Arbetsbördan vid mark- och miljödomstolen i Växjö kommer sannolikt att öka något, eftersom Transportstyrelsens beslut om miljöstraffavgift ska överklagas där. Även för Kammarkollegiet, som har ansvar för uppgiften att bevaka och uppbära betalningen av statens fordran i dessa fall, kommer den nya regleringen att medföra en ökad arbetsbelastning. En del av fordringarna kommer att riktas mot verksamhetsutövare med säte utomlands.

#### *Konsekvenser för miljön*

En sanktionsavgift bedöms ha en positiv inverkan på de rederier och fartyg som investerat i reningsanläggningar eller som använder det dyrare, mer miljövänliga, lågsvavliga bränslet. En större efterlevnad av regelverket kommer att bidra till flera miljömål, bland annat miljö kvalitetsmålen *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning* och *Hav i balans*.

#### *Berörda företag*

Redare och fartygsägare kan komma att påverkas av den föreslagna växlingen av sanktionssystem genom att sannolikheten för att en överträdelse ska beivras ökar.

Även leverantörer av marina bränslen berörs av regleringen. Med ett strikt ansvar där även ringa överträdelser av svavelförbuden omfattas kommer fartygsbranschens krav på leverantörerna att

leverera rätt kvalitet av bränsle ytterligare att öka, eftersom även oaktsamma överträdelser nu kan komma att föranleda en sanktion.

Försäkringsbolag (framför allt inom området protection and indemnity) och i vissa fall även banker berörs, eftersom de kommer att behöva ha beredskap att ställa säkerhet för avgifter i vissa fall. Det finns dock redan andra sammanhang i branschen där säkerheter ibland krävs, varför dessa företag knappast kan antas påverkas i någon betydande mån av att ett nytt sådant sammanhang uppstår.

Små företag har beaktats genom differentieringen av miljöskaktionsavgiftens storlek. Den sker utifrån motorstyrka och svavelhalt i det marina bränslet. Detta görs för att avgiften ska bli proportionerlig i förhållande till fartygens storlek, vilket typiskt sett har ett samband med storleken på företaget som äger eller driver fartyget.

#### *Administrativa kostnader för företag*

Den administrativa kostnad för företag som kan uppkomma är om ett överklagande av ett beslut om miljöskaktionsavgift görs, samt i de fall en process inleds mot en leverantör av bränsle med en svavelhalt som inte överensstämmer med avtalet. I övrigt ska det för företag som följer regelverket inte innebära någon administrativ kostnad. Det kan eventuellt finnas kostnader förenade med hur ett företag skaffar sig beredskap för ställande av säkerhet.

#### *Påverkan på konkurrensförhållanden*

Det finns starka ekonomiska incitament att bryta mot de skärpta svavelreglerna, eftersom lågsvavligt bränsle kostar betydligt mer än högsvavligt. För att säkerställa att reglerna följs, och därigenom konkurrensneutraliteten inom svavelkontrollområdena, är det ytterst viktigt med ett fungerande sanktionssystem. Med dagens ineffektiva straffrättsliga system ökar risken att fler fuskar vilket riskerar att leda till konkurrensnackdelar för de som följer regelverket. Därmed beräknas införandet av miljöskaktionsavgiften ha en positiv påverkan på konkurrensförhållandena.

### *Offentliga finansiella konsekvenser*

Miljösanktionsavgifter enligt den nya ordningen ska tas ut enligt de förutsättningar som anges i miljöbalken och miljötillsynsförordningen. Effektiviteten i det administrativa sanktionssystemet förväntas bli väsentligt högre än i det straffrättsliga. Antalet utdömda miljösanktionsavgifter blir sannolikt många fler än antalet fällande domar med böter som påföljd.

Miljösanktionsavgifter tillfaller staten. Det går emellertid inte att i nuläget avgöra hur stora intäkter staten kommer att få till följd av förslagen. De föreslagna avgiftsnivåerna är mellan 5 000 kronor och 200 000 kronor. Avgörande för en avgifts storlek föreslås vara svavelhalten i bränslet i kombination med ett fartygs motoreffekt. Ju högre svavelhalt och motoreffekt, desto högre avgift. Det ekonomiska incitamentet att fuska är typiskt sett högre för ett fartyg med hög motoreffekt eftersom bränsleförbrukningen i en sådan motor i regel är högre.

### *Konsekvenser för myndigheter*

Arbetsbördan för *Transportstyrelsen* förväntas öka om förslagen genomförs. Utöver de arbetsuppgifter som omfattas av den operativa tillsynen enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) tillkommer handläggningen av ärenden om miljösanktionsavgift. Enligt *Transportstyrelsens* årsredovisning för år 2016 (s. 33) togs 165 oljeprover i samband med svaveltillsyn av fartyg. Cirka tio prover visade förhöjda halter av svavel i bränslet. Med anledning av att gränsvärdena för svavel sänktes år 2015 genomförde myndigheten betydligt fler oljeprover än vanligt det året. Av 441 prover visade sexton för höga halter av svavel (*Transportstyrelsens* årsredovisning 2015, s. 38). En försiktig uppskattning är att *Transportstyrelsen* kommer att handlägga mellan tio och tjugo ärenden om miljösanktionsavgift per år. Utöver detta kan det tillkomma visst arbete i samband med överklaganden. Den ökade arbetsbelastningen bedöms dock kunna rymmas inom myndighetens befintliga budget.

*Transportstyrelsen* har säte i Norrköping. Besluten kommer därför överklagas till *mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt*. Överlag överklagas relativt få beslut om miljösanktionsavgift. Man bör kunna utgå ifrån att andelen överklagade avgöranden om miljö-

sanktionsavgift för överträdelser av de aktuella förbuden i svavelförordningen inte avviker från den gängse ordningen i någondera riktningen. Men även om det skulle visa sig att benägenheten att överklaga dessa beslut är större än vad som vanligtvis är fallet kommer antalet överklagade ärenden vid tingsrätten ändå bli mycket begränsat. Mot denna bakgrund bör tingsrätten kunna hantera ärendena inom befintlig ram.

*Svea hovrätt*, Mark- och miljööverdomstolen, bör inte behöva handlägga mer än ett eller ett par överträdelseärenden avseende svavelförbuden per år.

*Kammarkollegiet* ansvarar för indrivning av miljöstraffavgifter för statens räkning. Antalet avgöranden om miljöstraffavgift för otillåten användning av marint svavelhaltigt bränsle förväntas bli betydligt fler än antalet fällande domar i brottmål. Med hänsyn till att det ändå kommer vara fråga om en mycket begränsad mängd avgöranden kommer myndighetens arbetsbörda sannolikt inte öka mer än marginellt. Att med någon säkerhet uttala sig mer precist än så är emellertid vanskligt. Under alla förhållanden ryms ökning inom myndighetens befintliga budget.

*Åklagarmyndighetens* handläggning av brott mot 29 kap. 3 § andra stycket 2 miljöbalken (miljöfarlig kemikaliehantering) förväntas minska något. Även om ett mycket begränsat antal åtal har väckts för överträdelser av svavelbestämmelserna krävs ändå en inte obetydlig arbetsinsats i samband med åtalsprövningen.