

Lagrådsremiss

Straffbestämmelser till EU-förordningen om fartygsåtervinning

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 12 november 2020

Isabella Lövin

Susanne Gerland
(Miljödepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås nya straffrättsliga bestämmelser i miljöbalken som syftar till att uppfylla Sveriges skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 om återvinning av fartyg och om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 och direktiv 2009/16/EG (fartygsåtervinningsförordningen) att fastställa vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av förordningen.

De nya bestämmelserna innebär bl.a. att den som vill göra sig av med ett fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen och lämnar det för återvinning på en plats som inte finns angiven i den europeiska förteckningen över auktoriserade fartygsåtervinningsanläggningar, kommer att kunna dömas till böter eller fängelse i högst två år. Även försök till uppsåtligt brott kriminaliseras.

Vidare kommer såväl fartygsägare som ansvariga för driften av fartygsåtervinningsanläggningar att kunna dömas till böter om de inte uppfyller vissa skyldigheter. Fartygsägare kommer att kunna dömas till böter om de lämnar vilseledande eller oriktiga uppgifter inför upprättande av fartygets återvinningsplan och driftsansvariga om ett fartyg återvinns i strid med dess återvinningsplan. Ett fartyg som har varit föremål för otillåten fartygsåtervinning eller försök till sådant brott ska också kunna förklaras förverkat om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för egendomen kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

Den svenska domsrätten föreslås dessutom utökas så att svensk domstol ska vara behörig att döma över otillåten fartygsåtervinning även i de fall brottet begås utomlands.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2021.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	5
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Bakgrund.....	9
4.1	Uttjänta fartyg utgör farligt avfall	9
4.2	Internationell reglering om fartygsåtervinning.....	10
5	EU- förordningen om fartygsåtervinning	13
5.1	Inledning	13
5.1.1	Kompletterande bestämmelser på nationell nivå	13
5.1.2	Fartygsåtervinningsförordningen har ändrat tillämpningsområdet för avfallstransportförordningen	14
5.2	Förordningens syfte	14
5.3	Definitioner och tillämpningsområde.....	15
5.3.1	Fartyg som för en EU-medlemsstats flagg	15
5.3.2	Fartyg som för ett tredjelands flagg.....	15
5.3.3	Definitionen av fartyg	15
5.3.4	Uttrycket bruttodräktighet	15
5.3.5	Termen flaggstat.....	16
5.3.6	Övriga definitioner	17
5.4	Förordningens materiella bestämmelser	19
5.4.1	Kontroll av farliga material	19
5.4.2	Skyldighet att medföra en förteckning över farliga material	20
5.4.3	Krav i fråga om besiktningar	21
5.4.4	Krav på fartygsåtervinningsanläggningar.....	22
5.4.5	Krav på fartygsägare inför fartygsåtervinning.....	24
5.4.6	Krav på den som är driftsansvarig.....	25
5.4.7	Krav på den behöriga myndigheten.....	27
5.4.8	Krav på den ansvariga myndigheten	28
5.4.9	Hamnstatskontroll	31
5.5	Sanktioner för överträdelser av förordningen.....	33
6	Nationell miljörättslig reglering för fartyg.....	33
6.1	Den svenska fartygsåtervinningsförordningen	34
6.2	Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg.....	34
6.2.1	Förbud mot utsläpp av skadliga ämnen	34
6.2.2	Tillsyn.....	35
6.2.3	Straffbestämmelser	35
6.3	Förordningen om åtgärder mot förorening av fartyg	35
6.4	Fartygssäkerhetslagen	36
6.5	Miljöbalken	36
6.5.1	Avfall.....	37
6.5.2	Tillsyn enligt miljöbalken.....	37
6.5.3	Straffbestämmelser i 29 kap.	39

6.6	Domsrätt	40
6.6.1	Domsrätt enligt brottsbalken	40
6.6.2	Specialregler om domsrätt	42
6.6.3	Domsrätt och företagsbot.....	43
6.6.4	Hamnstatsjurisdiktion	43
7	Val av sanktioner	43
7.1	Överväganden.....	44
7.1.1	EU-rättsliga överväganden	44
7.1.2	Olika typer av sanktioner.....	45
7.1.3	Hur 29 kap. miljöbalken förhåller sig till brottsbalken och smugglingslagen.....	47
7.2	Straffbestämmelser bör föras in i miljöbalken.....	48
8	Nya bestämmelser i miljöbalken med anledning av EU- förordningen om fartygsåtervinning.....	50
8.1	Otillåten fartygsåtervinning.....	50
8.2	Förverkande.....	58
8.3	Domsrätten utökas.....	60
8.4	Böter för en fartygsägare som lämnar oriktig eller vilseledande information som underlag till återvinningsplanen.....	62
8.5	Böter för en driftsansvarig som inte följer återvinningsplanen.....	63
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	64
10	Konsekvenser	65
11	Författningskommentar	68
11.1	Lag om ändring i miljöbalken	68
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Sanktioner för överträdelse av fartygsåtervinningsförordningen	71
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	72
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	76

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken
dels att 29 kap. 9, 12 och 13 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 29 kap. 4 b § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

4 b §

För otillåten fartygsåtervinning döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar ett fartyg som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 av den 20 november 2013 om återvinning av fartyg och om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 och direktiv 2009/16/EG för återvinning på en plats som inte finns upptagen på den europeiska förteckning över fartygsåtervinningsanläggningar som kommissionen har antagit enligt artikel 16 i samma förordning.

För försök till uppsåtligt brott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

9 §¹

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i artikel 6.3 i förordning (EG) nr 338/97 om skyldighet att i en ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag,

2. bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatumusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 9 kap. 12 §,

3. bryter mot en föreskrift om skötsel av jordbruksmark som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 8 §,

4. bryter mot en föreskrift om hantering av gödsel som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 10 §,

¹ Senaste lydelse 2020:601.

5. vid en sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av ett tillstånd enligt 13 kap. 12 § bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,

6. bryter mot en föreskrift om märkning av genetiskt modifierade organismer som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 18 §,

7. bryter mot en bestämmelse om spårbarhet eller märkning enligt artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.1 eller 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG,

8. bryter mot en bestämmelse om information, identifiering, dokumentation eller anmälan enligt artikel 6, 12 eller 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer,

9. på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 eller 19.2 i förordning (EG) nr 1223/2009, eller på marknaden tillhandahåller en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 a, e eller g i samma förordning,

10. bryter mot skyldigheten att lämna information enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 648/2004,

11. bryter mot en bestämmelse om information eller dokumentation enligt artikel 32, 34 eller 36 i förordning (EG) nr 1907/2006,

12. i fråga om ett växtskyddsmedel som är godkänt i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänt i Sverige bryter mot artikel 52 i förordning (EG) nr 1107/2009 genom att föra in medlet till Sverige, släppa ut det på marknaden eller använda det utan att medlet omfattas av ett sådant parallellhandelstillstånd som krävs enligt artikeln,

13. i fråga om en biocidprodukt som är godkänd i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänd i Sverige tillhandahåller produkten eller använder den utan att produkten omfattas av ett sådant parallellhandelstillstånd som avses i artikel 53 i förordning (EU) nr 528/2012,

14. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera avfall, *eller*

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att för transport lämna avfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport.

14. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera avfall,

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att för transport lämna annat avfall än hushållsavfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport,

16. i egenskap av fartygsägare lämnar oriktig eller vilseledande information om sitt fartyg som underlag till den återvinningsplan som den driftsansvariga ska ta fram för fartyget enligt artikel 7 i förordningen (EU) nr 1257/2013, eller

17. i egenskap av driftsansvarig på en sådan fartygsåtervinningsanläggning som avses i förordning (EU) nr 1257/2013 återvinner ett fartyg på ett sätt som inte överensstämmer med den återvinningsplan som har tagits fram för fartyget enligt artikel 7 i förordningen.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

12 §²

Egendom får förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt och egendomen

1. har varit föremål för brott enligt 1, 2, 2 b, 2 c, 3, 4, 4 a, 5, 6 eller 8 § och är

1. har varit föremål för brott enligt 1, 2, 2 b, 2 c, 3, 4, 4 a, 4 b, 5, 6 eller 8 § och är

a) ett djur, en växt eller en annan organism eller en produkt som utvunnits av ett djur eller en växt,

b) en sådan genetisk resurs som avses i förordning (EU) nr 511/2014,

c) utbrutet material vid tåktverksamhet,

d) en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara som innehåller en kemisk produkt,

e) en genetiskt modifierad organism eller en produkt som innehåller eller består av en genetiskt modifierad organism, eller

f) avfall,

2. är utbytet av ett brott som avses i 1,

3. är ett fortskaffningsmedel eller annan egendom som har använts som hjälpmedel vid ett brott som avses i 1, eller

4. varit avsedd att användas som hjälpmedel vid ett brott som avses i 1 och brottet har fullbordats eller förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse.

Egendomen får förklaras förverkad enligt första stycket 3 eller 4 endast om det behövs för att förebygga brott eller om det finns andra särskilda skäl.

I stället för egendomen kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

² Senaste lydelse 2019:496.

Den som begått brott enligt 8 § första stycket 12 döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Har brottet förövats i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

Den som begått brott enligt 4 b eller 8 § första stycket 12 döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Har brottet förövats i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2021.

3 Ärendet och dess beredning

Promemorian Sanktioner för överträdelser av fartygsåtervinningsförordningen har tagits fram inom Regeringskansliet (Miljödepartementet) under hösten 2019 och våren 2020. Under arbetet med promemorian kom Transportstyrelsen den 18 november 2019 in med en skrivelse med förslag på avgiftsnivåer för miljöstraffavgifter för överträdelser kopplade till fartygsåtervinningsförordningen (M2019/02116).

Promemorian innehåller förslag som syftar till att uppfylla Sveriges skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 om återvinning av fartyg och om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 och direktiv 2009/16/EG (fartygsåtervinningsförordningen). Av förordningen följer bl.a. att medlemsstaterna ska fastställa vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att den genomförs. Sanktionerna ska enligt förordningen vara effektiva, proportionella och avskräckande och medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om de bestämmelser i nationell rätt som rör efterlevnaden av förordningen och om tillämpliga sanktioner.

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag återges i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en sammanställning av dem finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2020/00571).

Eftersom Sverige ännu inte har underrättat kommissionen om sanktioner har kommissionen inlett ett formellt överträdelseförfarande. Sverige mottog i juni 2019 en formell underrättelse. Sverige svarade kommissionen den 2 juli 2019 (M2019/01281). I svaret angav Sverige en preliminär tidplan för arbetet med införandet av sanktioner. Sverige har i februari 2020 mottagit ett motiverat yttrande från kommissionen. Sverige svarade kommissionen den 16 april 2020 (SB2020/00194). I svaret angavs en reviderad tidplan för arbetet med införandet av sanktioner.

4 Bakgrund

4.1 Uttjänta fartyg utgör farligt avfall

Fartyg innehåller stora mängder ämnen och material som kan vara skadliga för människors hälsa och miljön – t.ex. olja och asbest – och som, när ett fartyg är uttjänt, utgör farligt avfall. Uttjänta fartyg utgör därför i allmänhet farligt avfall. Om ett uttjänt fartyg och de ämnen och material som fartyget innehåller inte omhändertas på ett miljömässigt godtagbart sätt kan det medföra stora miljökonsekvenser. Det är därför viktigt att fartyg som utgör avfall återvinns på ett miljömässigt godtagbart sätt.

I dag återvinns uttjänta fartyg huvudsakligen i Indien, Bangladesh, Pakistan, Kina och Turkiet. Bara cirka fem procent av världens uttjänta fartyg återvinns någon annanstans. Skillnader i lönekostnader, miljö-, säkerhets- och hälsokrav innebär att det, ur ett redarperspektiv, är mer lönsamt att forsla ett uttjänt fartyg till en återvinningsanläggning i södra Asien än till länder i andra delar av världen. I Indien, Bangladesh och Pakistan står industrin med fartygsåtervinning för en stor del av det stålskrot som används i stål- och järnindustrin. Fartygsåtervinningsindustrin skapar även ett stort antal arbetstillfällen. De uttjänta fartygen återvinns i de flesta fall med miljömässigt osunda och osäkra metoder, som har betydande följder för miljö och hälsa. I Indien, Bangladesh och Pakistan återvinns uttjänta fartyg direkt på stränderna. Tidvattnet utnyttjas för att köra upp fartygen på stränderna vid högvatten. Därefter plockas fartygen isär och de material och ämnen som kan återanvändas eller återvinnas tas om hand. De flesta återvinningsanläggningar i dessa länder har inga barriärer för att motverka vatten- och markföroreningar när fartygen nedmonteras direkt på en strand. Olja, drivmedelrester, farliga ämnen och annat material läcker ut i sanden och vidare ut i havet. Fartygsåtervinningen medför således stora konsekvenser för människors hälsa och miljön. Arbetet med att plocka isär fartyg utgör även en fara för arbetarnas hälsa och liv.

4.2 Internationell reglering om fartygsåtervinning

Baselkonventionen

Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall (Baselkonventionen, SÖ 1991:22) är en internationell konvention som reglerar transporter av såväl farligt avfall som annat avfall över nationsgränser samt annan hantering av sådant avfall. Parterna till konventionen har bl.a. åtagit sig att vidta lämpliga åtgärder för att se till att gränsöverskridande transporter av farligt avfall begränsas till det minimum som står i överensstämmelse med en miljövänlig och effektiv hantering av sådant avfall och sköts på ett sätt som skyddar mänsklig hälsa och miljön mot de skadliga verkningar som kan bli en följd av sådana transporter (artikel 4. 2 d). Syftet är att undvika att avfall exporteras till länder som inte tar hand om avfallet på ett lämpligt sätt. Uttjänta fartyg utgör avfall med ett stort innehåll av farliga ämnen och gränsöverskridande transporter av uttjänta fartyg omfattas därför av konventionen. EU har ratificerat Baselkonventionen och uppfyller skyldigheterna i konventionen genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall (avfallstransportförordningen).

EU har även ratificerat tillägget till Baselkonventionen som förbjuder export av farligt avfall från EU till länder utanför Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), det s.k. Baselförbudet. Tillägget trädde i kraft den 5 december 2019.

Avfallstransportförordningen

Materiella bestämmelser

Avfallstransportförordningen innehåller detaljerade bestämmelser om transporter av avfall till och från EU samt mellan EU:s medlemsstater. Förordningen ställer olika krav beroende på till vilket land avfallet ska exporteras, vad det är för typ av avfall som ska exporteras och om avfallet ska bortskaffas eller återvinnas.

För transporter inom EU av avfall för bortskaffande och av farligt avfall för återvinning eller bortskaffande, gäller som regel krav på skriftlig förhandsanmälan till den behöriga avsändarmyndigheten, dvs. den behöriga myndigheten i det område varifrån transporten planeras starta eller inleds (i Sverige Naturvårdsverket enligt 8 kap. 2 §), och skriftligt förhandsgodkännande av behöriga myndigheter i avsändar- och mottagarlandet samt transitländer innan transporten får påbörjas (artikel 38). Det ställs även krav på att ett avtal ska ha ingåtts mellan den som anmäler transporten och avfallsmottagaren om återvinning eller bortskaffande av avfallet och att det ställs ekonomisk säkerhet, som bland ska kunna täcka kostnaderna för transport och behandling av avfallet vid behov, för det fall transporten inte kan genomföras som planerat. Förordningen innehåller även en definition av vilka avfallstransporter som utgör en olaglig transport och reglerar hur medlemsstaternas behöriga myndigheter ska agera när en sådan transport upptäcks.

För export av farligt avfall för återvinning till länder som är medlemmar i OECD gäller i stort sett samma regler som för transporter inom EU, såsom krav på skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande. Avfallstransportförordningen förbjuder däremot all export av farligt avfall från EU till länder som inte är medlemmar i OECD och all export av avfall för bortskaffande till länder som inte är medlemmar i EU eller The European Free Trade Association (EFTA), se artiklarna 34 och 36. I undantagsfall får medlemsstaterna anta bestämmelser för att fastställa att ett särskilt slag av farligt avfall ska undantas från exportförbudet (artikel 36 punkt 3). Sverige har inte antagit några sådana bestämmelser.

Uttjänta fartyg utgör farligt avfall enligt avfallstransportförordningen

I skälen till avfallstransportförordningen (beaktandesats 35) anges att det är nödvändigt att säkerställa en säker och miljövänlig hantering av fartygsdemontering i syfte att skydda folkhälsan och miljön. Förordningen påminner om att ett fartyg kan bli avfall enligt definitionen i artikel 2 i Baselkonventionen (dvs. ämnen eller föremål som slutligt omhändertas, som är avsedda för slutligt omhändertagande eller som enligt bestämmelser i parternas egna lagar ska bli föremål för slutligt omhändertagande) samtidigt som det definieras som fartyg enligt andra internationella regler.

Avfallstransportförordningen har ingen egen definition av avfall utan hänvisar till avfallsdefinitionen i Europaparlamentets och rådets numera upphävda direktiv 2006/12/EG om avfall, vilket innebär att ett fartyg utgör avfall om innehavaren gör sig av med eller är skyldig att göra sig av med det (artikel 2.1 i avfallstransportförordningen och artikel 41 sista stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november

2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) samt bilaga V i samma direktiv).

Till avfallstransportförordningen finns flera bilagor. I bilaga III, del II under rubriken ”Annat metallhaltigt avfall” nämns visserligen fartyg och andra flytande materiel avsedda för demontering, noggrant tömda på all last och andra material som har uppkommit i samband med fartygets drift och som kan klassificeras som farligt ämne eller avfall, som ett avfallsslag som endast ska omfattas av det allmänna informationskravet enligt förordningens artikel 18. För att en transport av ett uttjänt fartyg endast ska omfattas av informationskravet krävs därmed i princip att det tömts på farliga ämnen och vätskor och bogseras till destinationen.

Som regel betraktas uttjänta fartyg som farligt avfall enligt avfallstransportförordningen och de får därmed inte exporteras från EU till ett land som inte är medlem i OECD. Transporter av uttjänta fartyg inom EU eller från EU till ett land som är medlem i OECD omfattas däremot inte av något exportförbud, men av kravet på skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande.

Av de länder som står för merparten av återvinningen av uttjänta havsgående fartyg är det bara Turkiet som är medlem i OECD.

Fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen

När det gäller fartyg som för en medlemsstats flagg och som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen är dessa sedan den 31 december 2018 undantagna från avfallstransportförordningens tillämpningsområde för att undvika dubbelreglering (se artikel 27 i fartygsåtervinningsförordningen och artikel 1.3 i avfallstransportförordningen). Det innebär att fartyg med en bruttodräktighet på minst 500 som inte är krigsfartyg m.m. eller fartyg som enbart trafikerar inhemska vatten under hela dess livslängd (artikel 2.2 a och c i fartygsåtervinningsförordningen) inte omfattas av bestämmelserna i avfallstransportförordningen. De uttjänta fartyg som inte omfattas av fartygsåtervinningsförordningen omfattas däremot fortfarande av förfarandet enligt avfallstransportförordningen.

Hong Kong-konventionen

Baselkonventionen och avfallstransportförordningen har bedömts otillräckliga och inte anpassade till särdragen hos fartyg och internationell sjöfart. Förbudet mot att exportera farligt avfall för återvinning till länder som inte är medlemmar i OECD har kunnat kringgå i fråga om uttjänta EU-flaggade fartyg. Det har också varit svårt att avgöra när ett fartyg ska anses vara avfall. Fartygsägare fattar sina beslut om att skicka uttjänta fartyg till länder utanför OECD för återvinning på grundval av en ekonomisk jämförelse mellan kostnaderna och fördelarna med att hålla fartyget i drift eller skicka det för återvinning. Om ett sådant beslut fattas medan fartyget finns på internationellt vatten eller inom jurisdiktionen för den stat där demonteringen eller återvinningen ska göras är det mycket svårt eller omöjligt att tillämpa förordningen om avfallstransporter. Enligt Baselkonventionen och avfallstransportförordningen saknar ett fartygs flaggstat i

princip betydelse, det som är avgörande är i stället från och till vilka länder avfallet transporteras.

Mot bakgrund av bristerna i regelverket antogs i maj 2009 den internationella konventionen om säker och miljöriktig fartygsåtervinning (Hong Kong-konventionen) av IMO. När konventionen träder i kraft får parterna endast låta återvinna stora fartyg på återvinningsanläggningar som uppfyller kraven i konventionen (se artiklarna 4.2 och 5 samt kapitel 2, del B, 8.1 i bilagan till konventionen). Det finns inget hinder mot att återvinna fartyg på en anläggning i Asien om kraven för anläggningen uppfylls.

Under 2011 beslutade regeringen att tillsätta en utredning med uppgift att redovisa förutsättningarna för Sverige att ratificera Hong Kong-konventionen. Utredningen redovisade betänkandet Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen i augusti 2012 (SOU 2012:54). Sverige har undertecknat men inte ratificerat konventionen.

I syfte att bl.a. underlätta ratificeringen av Hong Kong-konventionen antogs i november 2013 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 1257/2013 om återvinning av fartyg och om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 och direktiv 2009/16/EG (fartygsåtervinningsförordningen).

5 EU- förordningen om fartygsåtervinning

5.1 Inledning

5.1.1 Kompletterande bestämmelser på nationell nivå

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 om återvinning av fartyg och om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 och direktiv 2009/16/EG (fartygsåtervinningsförordningen) trädde i kraft den 30 december 2013. Av tillämpningsbestämmelserna i artikel 32.1 b följer att huvuddelen av förordningen ska tillämpas från och med den 31 december 2018. Vissa bestämmelser har dock varit tillämpliga redan sedan den 31 december 2014. Av artikel 32 framgår även att några bestämmelser börjar gälla först den 31 december 2020.

En EU-förordning är i enlighet med artikel 288 i fördraget om EU:s funktionssätt till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. EU-förordningar förutsätter i vissa fall kompletterande bestämmelser på nationell nivå. I fråga om fartygsåtervinningsförordningen gäller det bl.a. utseende av behörig och ansvarig myndighet och om sanktioner för överträdelse av förordningens bestämmelser.

Naturvårdsverket redovisade den 16 september 2014 rapporten Återvinning av fartyg, Förslag till ändringar i svensk rätt till följd av vissa bestämmelser i förordning (EU) 257/2013 om återvinning av fartyg (M2014/02042) till Miljödepartementet. Rapporten redovisades som svar på ett uppdrag från Miljödepartementet om att föreslå ändringar i lagstiftningen med anledning av de delar av fartygsåtervinningsförordningen som skulle börja tillämpas den 31 december 2014. Förslagen i rapporten ledde

bl.a. till förordningen (2015:18) om fartygsåtervinning (den svenska fartygsåtervinningsförordningen) som började gälla den 15 mars 2015. Dessutom infördes en bestämmelse om krav på tillstånd enligt miljöbalken för återvinning av avfall genom sådant av yrkesmässigt omhändertagande av fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen, se 29 kap. 57 § miljöprövningsförordningen (2013:251).

5.1.2 Fartygsåtervinningsförordningen har ändrat tillämpningsområdet för avfallstransportförordningen

Fartyg som faller inom fartygsåtervinningsförordningens tillämpningsområde är föremål för kontroller under hela sin livscykel och ett av förordningens syften är att säkerställa att dessa fartyg återvinns på ett miljöriktigt sätt. För att undvika dubbelreglering har det ansetts lämpligt att fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen under hela sin livscykel inte ska omfattas av avfallstransportförordningen. Fartyg som vare sig faller inom tillämpningsområdet för Hong Kong-konventionen eller fartygsåtervinningsförordningen liksom avfall ombord på ett fartyg som inte utgörs av fartygsgenererat avfall ska även i fortsättningen omfattas av avfallstransportförordningen (se fartygsåtervinningsförordningens beaktandesats 10).

Ändringen av avfallstransportförordningen genom fartygsåtervinningsförordningen innebär att fartyg som för en medlemsstats flagg och som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen explicit undantas från avfallstransportförordningens tillämpningsområde (se artikel 27 i fartygsåtervinningsförordningen och artikel 1.3 i avfallstransportförordningen). Det innebär att fartyg med en bruttodräktighet på minst 500 som inte är krigsfartyg m.m. eller fartyg som enbart trafikerar inhemska vatten under hela dess livslängd (artikel 2.2 a och c i fartygsåtervinningsförordningen) är undantagna från avfallstransportförordningens tillämpningsområde. Även om det av ordalydelsen inte är självklart att nämnda fartyg som har blivit avfall undantas, får det av sammanhanget förstås att fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen inte i något skede av sin livscykel, dvs. inte heller som avfall, omfattas av bestämmelserna i avfallstransportförordningen. Ändringen gäller sedan den 31 december 2018.

En konsekvens av att fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen inte omfattas av avfallstransportförordningen och dess exportförbud är att de inte heller kan träffas av exportförbuden i 29 kap. 4 a § miljöbalken om otillåten avfallstransport i 29 kap. 4 a §, eftersom dessa hänvisar till avfallstransportförordningen.

5.2 Förordningens syfte

Förutom att underlätta en snabb ratificering av Hong Kong-konventionen är syftet med förordningen, enligt dess första artikel, att förhindra, reducera, minimera och, så långt det är praktiskt möjligt, eliminera olyckor, skador och andra negativa effekter på människors hälsa och miljön som orsakas av fartygsåtervinning. Ett annat syfte är att förstärka säkerheten, skyddet för människors hälsa och EU:s marina miljö under ett fartygs hela

livscykel, i synnerhet genom att säkerställa att farligt avfall från sådan fartygsåtervinning omhändertas på ett miljöriktigt sätt. Som ett led i att uppnå dessa syften innehåller förordningen bestämmelser om att farliga material ombord på fartyg ska omhändertas på ett korrekt sätt.

5.3 Definitioner och tillämpningsområde

5.3.1 Fartyg som för en EU-medlemsstats flagg

Samtliga artiklar i förordningen utom artikel 12 är enligt huvudregeln i artikel 2 tillämplig på fartyg med en bruttodräktighet på 500 eller mer som för en EU-medlemsstats flagg. Från förordningens tillämpningsområde undantas således fartyg som har en bruttodräktighet på mindre än 500. Dessutom undantas krigsfartyg, marina stödtrupper eller andra fartyg som ägs av en stat och som för tillfället endast används i statlig, icke-kommerciell tjänst samt fartyg som bara trafikerar inhemska vatten under hela fartygets livslängd.

5.3.2 Fartyg som för ett tredjelands flagg

Artikel 12 innehåller krav på fartyg som för ett tredjelands flagg och som anlöper en medlemsstats hamn eller ankarplats, såsom att ha en förteckning över farliga material ombord och att användningen av farliga material ombord när fartyget befinner sig i hamn eller ankringsplats i en medlemsstat. Kravet på att medföra en förteckning över farliga material gäller dock först från och med den 31 december 2020 (artikel 32.2 b).

5.3.3 Definitionen av fartyg

Med *fartyg* avses enligt artikel 3.1.1 alla typer av fartyg som är eller har använts i marina vatten. Till begreppet räknas enligt förordningen undervattensfartyg, flytande farkoster, flytande plattformar, självlyftande plattformar, flytande lagringsenheter (FSU) samt flytande enheter för produktion, lagring och avlastning (FPSO) liksom även sådana fartyg som har blivit rensade på utrustning eller blir bogserade.

5.3.4 Uttrycket bruttodräktighet

Bruttodräktighet definieras i artikel 3.1.12 som den bruttodräktighet som räknas ut enligt reglerna för tonnagemätning i bilaga I till 1969 års internationella konvention om skeppsmätning eller annan konvention som kan komma att ersätta den. På Transportstyrelsens webbplats (<https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Fritidsbatar/Lagar-och-regler/Begreppforklaringar-om-bat-och-skepp/>, hämtat 2020-11-05), anges att bruttodräktigheten anger fartygets storlek och bygger på fartygets totala inneslutna rymd (volymen av samtliga slutna utrymmen). I Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om certifikat och tillsyn inom sjöfartsområdet (TSFS 2018:27) definieras bruttodräktighet som ”jämförelsetal baserat på ett fartygs totala inneslutna volym”. En definition

av bruttodräktighet finns även i 1 § förordningen (1994:1162) om skeppsmätning. Där anges att med bruttodräktighet avses ett jämförelsetal baserat på ett fartygs totala inneslutna volym fastställt enligt reglerna i bilaga 1 till 1969 års internationella skeppsmätningkonvention.

5.3.5 Termen flaggstat

Vad som avses med flaggstat, att föra ett lands flagg eller utflaggning framgår inte uttryckligen av fartygsåtervinningsförordningen. Det framgår inte heller var den fysiska eller juridiska person som äger fartyget ska vara registrerad för att anses som fartygsägare enligt artikel 3.1.14. I artikel 32.4 nämns dock det nationella fartygsregistret i samband med möjligheten att göra undantag från vissa av förordningens bestämmelser. I artikel 7.4 nämns att en medlemsstat får anmoda den ansvariga myndigheten att till den behöriga myndigheten där en fartygsåtervinningsanläggning är belägen skicka vissa uppgifter, bl.a. uppgift om fartygsägarens namn och adress samt identifieringsnummer för IMO-registrerad ägare. I Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om certifikat och tillsyn inom sjöfartsområdet (TSFS 2018:27) definieras flaggstat kort och gott som den stat vars flagga ett fartyg för.

Fartygs identifikationsnummer och nationalitet

Lastfartyg med en bruttodräktighet om 300 eller mer och passagerarfartyg med en bruttodräktighet om 100 eller mer ska ha ett IMO-nummer om fartygen går i internationell trafik (SOLAS X-I, regel 3). Dessutom ska varje person och företag som äger fartyg, över 100 brutto och som går i internationell fart, ska ha ett unikt identifieringsnummer (rederi-id). I Sverige finns bestämmelser om IMO-identifikationsnummer i Sjöfartsverkets föreskrift om sjöfartsskydd (SJÖFS 2004:13).

Bestämmelser om fartyg och dess nationalitet finns bl.a. i Förenta nationernas havsrättskonvention från år 1982, SÖ 2000:1 (UNCLOS). Av konventionen framgår att varje stat har rätt att låta fartyg som för dess flagg segla på det fria havet (artikel 90). Av konventionens artikel 91 framgår att det är upp till varje enskild stat att fastställa villkor för att dess nationalitet ska tillerkännas fartyg, villkoren för fartygsregistrering inom dess territorium samt villkor för rätten att föra dess flagg. Vidare framgår att fartyg har den stats nationalitet vars flagg de äger rätt att föra, att det måste föreligga ett verkligt samband mellan staten och fartyget samt att varje stat ska, för fartyg som den har tillerkänt rätt att föra dess flagg, utfärda dokument som utvisar detta. Enligt artikel 94 ska varje stat med avseende på administrativa och sociala frågor utöva faktisk jurisdiktion och kontroll över fartyg som för dess flagg.

Nationella fartygsregister

Av artikel 94 i UNCLOS framgår vidare att varje stat ska föra ett fartygsregister som innehåller namn och kännetecknande uppgifter vad avser fartyg som för dess flagg med vissa undantag. Varje stat ska vidta åtgärder i fråga om fartyg under dess flagg som är nödvändiga för att trygga säkerheten till sjöss.

Svenska bestämmelser om fartygs nationalitet och om det svenska fartygsregistret finns i 1 kap. sjölagen (1994:1009).

Fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningens tillämpningsområde är av den storleken att de ska vara registrerade i det svenska fartygsregistret. I fartygsregistret finns i dag cirka 200 fartyg med en brutto-dräktighet på mer än 500. Dessa fartyg ägs i princip uteslutande av juridiska personer.

Närmare bestämmelser om det svenska fartygsregistret finns i fartygsregisterförordning (1975:927). Där och i sjölagen finns även bestämmelser om avregistrering. För avregistrering från fartygsregistret krävs angivande av grund. Om ett fartyg har sålts till utlandet eller avyttrats på annat sätt ska anmälan om registrering göras senast en månad därefter. Enligt förordningen är Transportstyrelsen registermyndighet.

Bedömningen är att med registrering i fartygsåtervinningsförordningen avses registrering i de nationella fartygsregistren eller IMO:s register för sjöfarten (IMO:s globala integrerade sjöfartsinformationssystem, GISIS).

Problemet med flaggbyte

I sammanhanget är det relevant att nämna problemet att EU-flaggade fartyg säljs kort tid före det att fartygen ska återvinnas. Ofta innebär en sådan försäljning att fartygen också registreras om och därmed byter flagg till ett land som inte omfattas av EU:s lagstiftning. Därmed kan kraven i återvinningsförordningen kringgås.

5.3.6 Övriga definitioner

Förordningens definitioner finns i artikel 3.

Avfall, farligt avfall, behandling och avfallshantering har samma innebörd som i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) vid tillämpning av artiklarna 7.2 d (dvs. informationen i fartygets återvinningsplan om typ och mängder av farligt material och avfall som genereras vid återvinning), 13 (dvs. krav i fråga om att omhändertar avfall som en fartygsåtervinningsanläggning på den europeiska förteckningen måste uppfylla), 15 (uppgifter om hur avfall avses att hanteras i ett fartygsåtervinningsföretags ansökan till kommissionen om att dess fartygsåtervinningsanläggning i tredje land ska upptas i den europeiska förteckningen) och 16 (uppgifter i den europeiska förteckningen om en fartygsåtervinningsanläggning eventuella brister i fråga om hantering av avfall). Det framgår av artikel 3.2 a. I artikel 3.15 i avfallsdirektivet finns en definition av återvinning. Definitionen har genomförts i 15 kap. 6 § miljöbalken. Där anges att med återvinna avfall avses att vidta en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för något annat material eller förbereder det för en sådan nytta eller en åtgärd som innebär att avfall förbereds för återanvändning. Begreppet *återvinning* har inte bör ha samma innebörd i fartygsåtervinningsförordningen som enligt definitionen i avfallsdirektivet. Det framgår av beaktandesats 13 i fartygsåtervinningsförordningen. Fartygsåtervinningsförordningen innehåller därför en särskild definition av begreppet fartygsåtervinning. *Fartygs-*

återvinning definieras i artikel 3.1.6 som aktiviteten att helt eller delvis ta isär ett fartyg på en fartygsåtervinningsanläggning för att ta till vara delar och material för omarbetning, förberedelse för återanvändning eller återanvändning, samtidigt som omhändertagandet av farligt, och annat, material säkerställs, vilket också inkluderar lagring och behandling av delar och material på plats. Vidare bearbetning eller bortforsling till andra anläggningar omfattas dock inte.

Inför att ett fartyg ska återvinnas ska fartygsägaren uppfylla vissa skyldigheter. Vissa krav i förordningen gäller endast för nya fartyg. Om det inte är fråga om ett nytt fartyg används begreppet befintligt eller existerande fartyg. Med *nytt fartyg* avses ett fartyg för vilket ett kontrakt är ingånget den 31 december 2018 eller därefter, eller för vilket det inte finns något kontrakt men vars köl har sträckts eller som har nått ett motsvarande byggnadsstadium sex månader efter den 31 december 2018 eller vars leverans sker 30 månader efter den 31 december 2018 (artikel 3.1.2). Befintligt eller existerande fartyg definieras inte i förordningen.

Med *fartygsägare* avses enligt artikel 3.1.14 den fysiska eller juridiska person som är registrerad som ägare av fartyget. Som fartygsägare räknas enligt artikeln även sådana personer som äger fartyget under en begränsad tid i väntan på att det ska säljas eller överlämnas till en fartygsåtervinningsanläggning eller, om det inte finns någon registrering, den fysiska eller juridiska person som äger fartyget eller någon annan fysisk eller juridisk person som har övertagit fartygets drift, såsom chefen eller bareboatfraktaren samt den juridiska person som driver ett fartyg ägt av ett land. I den engelska versionen är termen för bareboatfraktare ”the bareboat charterer”, dvs. den som hyr ett fartyg utan besättning av en redare. Den svenska termen ska troligen rätteligen vara bareboatbefraktare.

Fartygsåtervinningsanläggning är ett angivet område som är ett varv eller anläggning i ett EU-land eller ett tredjeland och som används för att återvinna fartyg (artikel 3.1.7).

Fartygsåtervinningsföretag är den som äger fartygsåtervinningsanläggningen eller en annan organisation eller en fysisk eller juridisk person som har åtagit sig ansvaret för att genomföra fartygsåtervinningsverksamheten i stället för ägaren till fartygsåtervinningsanläggningen (artikel 3.1.8).

Fartygets återvinningsplan är den plan som tas fram av den driftsansvariga på fartygsåtervinningsanläggningen för varje enskilt fartyg som ska återvinnas under dess ansvar, med beaktande av relevanta riktlinjer och resolutioner från IMO (artikel 3.1.16).

Återvinningsintyg är ett fartygsspecifikt intyg som utfärdas till fartyg som för en medlemsstats flagg, i enlighet med kraven i artikel 9.9 och som kompletteras med en förteckning över farliga material i enlighet med artikel 5.7 och fartygets godkända återvinningsplan enligt artikel 7 (artikel 3.1.22). I begreppet farligt material innefattas alla material eller ämnen som kan vara skadliga för människors hälsa, och/eller miljön (artikel 3.1.4). Ett inventeringsintyg är ett fartygsspecifikt intyg som utfärdas för fartyg som för en medlemsstats flagg och som kompletteras av en förteckning över farliga material (artikel 3.1.21).

Ansvarig myndighet är den statliga myndighet som har utsetts av en medlemsstat att svara för uppgifter relaterade till fartyg som för det landets flagg eller som verkar med det landets godkännande (artikel 3.1.9).

När fartygsåtervinningsförordningen anger att den ansvariga myndigheten ska göra något anges i regel som alternativ att uppgiften kan utföras av en erkänd organisation som den ansvariga myndigheten har auktoriserat. Även om en uppgift enligt fartygsåtervinningsförordningen delegeras till en erkänd organisation är det alltid flaggstaten som slutligen ansvarar för uppgiften. Flaggstaten kan aldrig överlåta sitt flaggstatsansvar.

Med *behörig myndighet* avses en eller flera statliga myndigheter som en medlemsstat eller ett tredjeland har utsett att ansvara för fartygsåtervinningsanläggningar, inom ett definierat geografiskt område eller ett kunskapsområde, med avseende på all verksamhet inom den statens jurisdiktion (artikel 3.1.11). Med *erkänd organisation* avses en organisation som har erkänts i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 391/2009 av den 23 april 2009 om gemensamma regler och standarder för organisationer som utför inspektioner och utövar tillsyn av fartyg (artikel 3.1.10). Det är EU-kommissionen (kommissionen) som efter begäran från en medlemsstat beviljar organisationer som uppfyller i förordningen angivna krav erkännande (artikel 4 i förordning (EG) nr 391/2009).

5.4 Förordningens materiella bestämmelser

5.4.1 Kontroll av farliga material

I Hong Kong-konventionen fastställs uttryckligen att parterna får införa strängare regler i överensstämmelse med internationell rätt när det gäller säker och miljöriktig fartygsåtervinning i syfte att hindra, reducera eller minimera negativa effekter på människors hälsa och miljön. Mot denna bakgrund innehåller fartygsåtervinningsförordningen bestämmelser om skydd mot eventuella negativa effekter av farliga material ombord på alla fartyg som anlöper en hamn eller ankarplats i en medlemsstat. En sådan bestämmelse är artikel 4 om kontroll av farliga material.

I artikel 4 i den svenska versionen av förordningen anges att installation och användning ombord på fartyg av sådana farliga material som avses i förordningens bilaga I ”ska förbjudas eller begränsas”, enligt vad som föreskrivs i bilagan. I de franska och tyska översättningarna är det dock uppenbart att avsikten med förordningen är att direkt förbjuda eller begränsa installation eller användning ombord på fartyg av de farliga material som listas i bilagan (”est interdit ou soumise” och ”ist verboten oder eingeschränkt”). Någon ytterligare reglering är inte avsedd för att det ska bli fråga om ett förbud mot dessa material. Sverige avser att begära rättelse av den svenska versionen och regeringen utgår från att förordningens artikel 4 innebär ett förbud mot att använda eller begränsa de i bilagan angivna farliga materialen i den utsträckning som anges där.

Av bilagan följer att det bl.a. är förbjudet att ombord på ett fartyg installera eller använda material som innehåller asbest, ozonnedbrytande ämnen, polyklorerade bifenyler (PCB) och perfluoroktansulfonsyra (PFOS). Det är också förbjudet att använda påväxthindrande system som innehåller tennorganiska föreningar som fungerar som biocider. Fartygsägaren ansvarar för att se till att farliga material inte installeras eller används ombord på sådana fartyg som omfattas av förordningen (artikel 4).

De farliga material som avses anges i bilaga I till förordningen. Kravet gäller för både nya och befintliga fartyg.

För fartyg som för ett tredjeland's flagg gäller förbudet att installera eller använda farliga material ombord på fartyget när fartyget befinner sig i en hamn eller ankringsplats i en medlemsstat (artikel 12.2). Förbudet omfattar samtliga ämnen i bilaga I förutom PFOS. Det framgår av en fotnot i bilagan.

5.4.2 Skyldighet att medföra en förteckning över farliga material

Att hålla en förteckning över farliga material som finns ombord på ett fartyg under hela dess livscykel utgör ett viktigt krav i Hong Kong-konventionen och i fartygsåtervinningsförordningen. Av artikel 5.1 i fartygsåtervinningsförordningen framgår därför att varje nytt fartyg ombord ska medföra en förteckning över farliga material som ingår i fartygets konstruktion och utrustning. Vad som avses med nytt fartyg anges i artikel 3.1.2, se ovan under avsnitt 5.3.6.

Förteckningen över farliga material ska, enligt artikel 5.1, åtminstone ange de farliga material som avses i bilaga II, var materialen finns och deras ungefärliga mängder. De material som listas i bilagan är, förutom de material som framgår av bilaga I, bl.a. kadmium, bly och kvicksilver.

Det är alltså inte förbjudet att ombord på fartyg använda eller installera materialen som anges i bilaga II, men de ska anges på föreskrivet sätt i förteckningen. Förteckningen ska avse det specifika fartyget och visa att de förbud och begränsningar i fråga om att installera eller använda farliga material som följer av artikel 4 respekteras. När förteckningen sammanställs ska relevanta riktlinjer från IMO beaktas (artikel 5.3 d).

Förteckningen ska, enligt artikel 5.5, bestå av tre delar, en delförteckning över farliga material (del I), en delförteckning över det avfall som uppstått på fartyget och som finns ombord på fartyget (del II) och en delförteckning över det förrådsmaterial som finns ombord på fartyget (del III). Del I av förteckningen över farliga material ska regelbundet ses över och uppdateras under fartygets hela livslängd, och omfatta nya installationer som innehåller farliga material som avses i bilaga II och relevanta ändringar av fartygets konstruktion och utrustning (artikel 5.6).

Förteckningen över farliga material ska verifieras av antingen den ansvariga myndigheten eller en erkänd organisation som den har auktoriserat (artikel 5.3 d). I Sverige den ansvariga myndigheten Transportstyrelsen, som därmed är den myndighet som ansvarar för att verifiera förteckningar över farliga material i fråga om svenskflaggade fartyg.

Befintliga fartyg och fartyg som ska återvinnas ska, så lång som det är praktiskt möjligt, uppfylla samma krav som nya fartyg i fråga om förteckningen över farliga material (artikel 5.2).

Av artikel 5.7 framgår att innan ett fartyg återvinns ska, med beaktande av relevanta riktlinjer från IMO, förteckningen över farliga material, utöver den regelbundet korrekt uppdaterade del I, även innehålla del II om fartygsgenererat avfall och del III avseende förrådsmaterial samt ha verifierats av den ansvariga myndigheten eller en erkänd organisation som den har auktoriserat.

Av artikel 5.8 framgår att kommissionen har befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 24 med avseende på en uppdatering av posterna för förteckningen över farliga material i bilagorna I och II för att se till att åtminstone de ämnen som anges i tilläggen I och II till Hong Kong-konventionen finns med. Kommissionen ska anta en separat delegerad akt för varje ämne som ska läggas till i eller strykas från bilaga I eller II.

För fartyg som för ett tredjelands flagg gäller kravet på att medföra en förteckning över farliga material från och med den 31 december 2020 när fartyget anlöper en hamn eller en ankarplats i en medlemsstat (artiklarna 12.1 och 32.2 b).

5.4.3 Krav i fråga om besiktningar

Fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen ska vara föremål för kontroller under hela sin livscykel. Kontroller kan genomföras i form av inspektioner och besiktningar. Besiktningar och inspektioner skiljer sig åt på så sätt att en besiktning alltid är planerad. En inspektion kan företas oplanerat exempelvis när det finns misstanke om någon oegentlighet. Av artikel 8 framgår att fartygen ska genomgå följande besiktningar:

- inledande besiktning, som enligt artikel 8.4 ska genomföras innan nya fartyg tas i bruk eller innan inventeringsintyget utfärdas och i fråga om befintliga fartyg senast den 31 december 2020,
- besiktningar för förnyande av intyg för att säkerställa att förteckningen över farliga material uppfyller kraven enligt förordningen, som enligt artikel 8.5 ska genomföras med det intervall som den ansvariga myndigheten fastställer, vilket inte får överstiga fem år,
- tilläggsbesiktning, som enligt artikel 8.6 på begäran av fartygsägaren ska genomföras efter bl.a. ändring av fartygets konstruktion för att säkerställa att fartyget uppfyller kraven i förordningen, och
- slutlig besiktning, som enligt artikel 8.7 ska genomföras innan fartyget tas ur bruk och återvinning påbörjas.

Besiktningarna ska utföras av den ansvariga myndighetens tjänstemän eller av en erkänd organisation som den har auktoriserat och med beaktande av relevanta riktlinjer från IMO (artikel 8.1). I fråga om befintliga fartyg kan den inledande och slutliga besiktningen genomföras vid ett och samma tillfälle (artikel 8.8).

Det är Transportstyrelsen som i egenskap av ansvarig myndighet i fartygsåtervinningsförordningens mening ansvarar för att besiktiga svenskflaggade fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen (artikel 3.1.9 i fartygsåtervinningsförordningen och 3 § i den svenska fartygsåtervinningsförordningen).

Inventeringsintyg

När en inledande besiktning eller besiktning för förnyande av intyg har utförts utan anmärkning ska den ansvariga myndigheten eller en erkänd organisation som den ansvariga myndigheten har auktoriserat utfärda ett inventeringsintyg (artikel 9.1). Intyget ska kompletteras med förteckning-

en över farliga material och gäller för en viss period som den ansvariga myndigheten fastställer, dock högst fem år (artiklarna 9.1 och 10.1).

Det är Transportstyrelsen som i egenskap av ansvarig myndighet i fartygsåtervinningsförordningens mening ansvarar för att utfärda inventeringsintyg för svenskflaggade fartyg (artikel 3.1.9 i fartygsåtervinningsförordningen och 3 § i den svenska fartygsåtervinningsförordningen). Av artikel 9.2 framgår att på fartygsägarens begäran ska antingen den ansvariga myndigheten eller en erkänd organisation som den ansvariga myndigheten har auktoriserat godkänna ett inventeringsintyg efter det att tilläggsbesiktningen enligt artikel 8.6 har genomförts utan anmärkning.

Slutlig besiktning innan återvinning får påbörjas

En förutsättning för att få börja återvinna ett fartyg är att fartyget har varit föremål för en slutlig besiktning. Den slutliga besiktningen har enligt artikel 8.7 till syfte att bekräfta att förteckningen över farliga material uppfyller kraven i artikel 5, att fartygets återvinningsplan på ett korrekt sätt återspeglar informationen i förteckningen över farliga material och uppfyller kraven i artikel 7 samt att den fartygsåtervinningsanläggning där fartyget ska återvinnas finns upptagen i den europeiska förteckningen.

Återvinningsintyg

Av artikel 9.9 följer att efter det att en slutlig besiktning har genomförts utan anmärkningar i enlighet med artikel 8.7 ska den ansvariga myndigheten, eller en erkänd organisation som den ansvariga myndigheten auktoriserat, utfärda ett återvinningsintyg. Återvinningsintyget ska åtföljas av förteckningen över farliga material och fartygets återvinningsplan.

I Sverige är det Transportstyrelsen som i egenskap av ansvarig myndighet i fartygsåtervinningsförordningens mening ansvarar för att utfärda återvinningsintyg för svenskflaggade fartyg (artikel 3.1.9 i fartygsåtervinningsförordningen och 3 § i den svenska fartygsåtervinningsförordningen).

Av artikel 9.9 andra stycket framgår att kommissionen ska anta genomförandeakter i syfte att fastställa formatet för återvinningsintyget för att säkerställa att det står i överensstämmelse med tillägg 4 till Hong Kongkonventionen. Kommissionen har antagit en sådan genomförandeakt genom kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/2321 av den 19 december 2016 om formatet för det återvinningsintyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 om återvinning av fartyg.

5.4.4 Krav på fartygsåtervinningsanläggningar

Anläggningen ska vara upptagen på den europeiska förteckningen över auktoriserade fartygsåtervinningsanläggningar

I syfte att säkerställa att fartyg som för en medlemsstats flagg sänds till fartygsåtervinningsanläggningar som tillämpar säkra och miljövänliga metoder för demontering av fartyg och för att underlätta flaggstatens kontroll av fartyg som ska återvinnas föreskriver fartygsåtervinningsförordningen att kommissionen ska anta genomförandeakter för att fastställa en

europaisk förteckning över fartygsåtervinningsanläggningar, den s.k. den europeiska förteckningen (artikel 16 och beaktandesats 7). Fartygsägare ska se till att fartyg som ska återvinnas endast återvinns vid fartygsåtervinningsanläggningar som är upptagna på förteckningen (artikel 6.2 a). I artikel 16.2 anges vilka uppgifter förteckningen ska innehålla, såsom t.ex. fartygstyp och storlek på de fartyg som kan återvinnas (16.2 a).

Kommissionen antog den första europeiska förteckningen i december 2016, kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/2323 av den 19 december 2016 om inrättande av den europeiska förteckningen över fartygsåtervinningsanläggningar i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 om återvinning av fartyg, och har därefter uppdaterat förteckningen vid ett flertal tillfällen. Senast genom kommissionens genomförandebeslut (EU) 2020/95 av den 22 januari 2020 om ändring av genomförandebeslut (EU) 2016/2323 om inrättande av den europeiska förteckningen över fartygsåtervinningsanläggningar i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013. På den europeiska förteckningen finns, i och med beslutet den 22 januari 2020, 41 fartygsåtervinningsanläggningar, 34 belägna i tolv medlemsstater inklusive Norge och sju belägna i tredjeland (sex i Turkiet och en i USA). Förteckningen offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning och på kommissionens webbplats.

Förteckningen är indelad i två delar, fartygsåtervinningsanläggningar i en medlemsstat (del A) och fartygsåtervinningsanläggningar i ett tredjeland (del B). Av förteckningen framgår bl.a. fartygstyper och storlek på de fartyg som kan återvinnas på anläggningen, vilken återvinningsmetod som används och om den behöriga myndigheten tillämpar uttryckligt eller tyst förfarande för att godkänna ett fartygs återvinningsplan. Allt enligt kraven i artikel 16.2.

Krav för att en fartygsåtervinningsanläggning ska tas upp på den europeiska förteckningen

Vad som krävs för att en anläggning som är belägen i ett EU-land ska tas upp på den europeiska förteckningen följer av artikel 13. Ett grundläggande krav är att anläggningen är auktoriserad av de behöriga myndigheterna att bedriva sin fartygsåtervinningsverksamhet. Anläggningen ska därutöver bl.a. utformas, konstrueras och drivas på ett miljöriktigt sätt. I det ingår att den ska drivas från permanenta konstruktioner. Vidare ska en särskild plan för anläggningen utarbetas liksom en krisberedskaps- och krishanteringsplan. Fartygsåtervinningsförordningen innehåller även bl.a. krav på att det ska inrättas ett övervakningssystem, att alla läckage ska kunna kontrolleras, att avfall som uppstår vid fartygsåtervinningsanläggningen ska dokumenteras och att olyckor m.m. ska rapporteras. För att få föras upp på den europeiska förteckning krävs också ett åtagande om att den driftsansvariga för fartygsåtervinningsanläggningen ska uppfylla kraven i artikel 13.2, dvs. bl.a. meddela den ansvariga myndigheten där fartygsåtervinningsanläggningen är belägen när fartygsåtervinningsanläggningen är redo att inleda återvinningen av fartyget.

Av artikel 14. 1 framgår att det är den behöriga myndigheten som ska auktorisera fartygsåtervinningsanläggningar inom dess territorium som uppfyller kraven i artikel 13. Beslut om auktorisation ska därmed fattas av

den behöriga myndigheten i det land där anläggningen är belägen. Auktorisation får beviljas för högst fem år. När en fartygsåtervinningsanläggning har auktoriserats ska den berörda medlemsstaten underrätta kommissionen om detta (artikel 14.5). Av artikel 14.2 följer att medlemsstaterna ska fastställa och uppdatera en förteckning över fartygsåtervinningsanläggningar som har auktoriserats. Förteckningen ska anmälas till kommissionen (artikel 14.3).

Om en fartygsåtervinningsanläggning inte längre uppfyller kraven i artikel 13 ska den medlemsstat där fartygsåtervinningsanläggningen är belägen tillfälligt upphäva eller återkalla dess auktorisering eller kräva att det berörda fartygsåtervinningsföretaget vidtar rättelse och utan dröjsmål underrätta kommissionen om detta (artikel 14.4). Enligt artikel 16.6 ska medlemsstaterna förse kommissionen med all information som kan vara relevant när det gäller uppdateringen av den europeiska förteckningen.

Krav på en fartygsåtervinningsanläggning belägen i ett tredjeland

Ett fartygsåtervinningsföretag som äger en fartygsåtervinningsanläggning i ett tredjeland och som avser att genomföra återvinning av ett fartyg som för en medlemsstats flagg måste ansöka hos kommissionen om att anläggningen ska tas upp på den europeiska förteckningen (artikel 15.1). Vad ansökan ska innehålla framgår av artikel 15.2. Ansökan ska bl.a. åtföljas av bevis för att anläggningen uppfyller kraven i artikel 13. Genom ansökan godkänner företaget att anläggningen kan bli föremål för en anläggningsinspektion (artikel 15.4).

Av artikel 15.3 framgår att kommissionen har befogenhet att anta genomförandeakter för att ange formatet för den information som krävs för att identifiera fartygsåtervinningsanläggningen. Kommissionen har antagit en sådan genomförandeakt genom sitt genomförandebeslut (EU) 2015/2398 av den 17 december 2015 om uppgifter och handlingar avseende en ansökan rörande en fartygsåtervinningsanläggning i ett tredjeland vilka ska upptas i den europeiska förteckningen över fartygsåtervinningsanläggningar.

5.4.5 Krav på fartygsägare inför fartygsåtervinning

Artikel 6 reglerar skyldigheter för fartygsägaren. Som redan nämnts har en fartygsägare en skyldighet att se till att fartyg som ska återvinnas endast återvinns vid sådana fartygsåtervinningsanläggningar som är upptagna på den europeiska förteckningen (artikel 6.2 a). Fartygsägaren ska förse den driftsansvariga på fartygsåtervinningsanläggningen under vilkens ansvar fartyget ska återvinnas med all relevant information om fartyget som behövs för att den driftsansvariga ska kunna upprätta den fartygsspecifika återvinningsplan (fartygets återvinningsplan) som enligt artikel 7 ska utarbetas innan någon återvinning får påbörjas (jfr artiklarna 3.1.16, 6.1 a och 7.2). Fartygsägaren ska vidare, innan fartyget får återvinnas, skriftligen anmäla sin avsikt att återvinna fartyget till den berörda ansvariga myndigheten inom den tidsfrist som myndigheten fastställer (artikel 6.1 b). Någon sådan tidsfrist har inte fastställts.

Fartygsägarens anmälan om sin avsikt att återvinna fartyget ska åtminstone omfatta förteckningen över farliga material och all relevant information om fartyget som behövs för upprättandet av fartygets återvinningsplan (artikel 6.1 b). Vad fartygets återvinningsplan ska innehålla framgår av artikel 7.2 och avsnitt 5.4.6. Där framgår bl.a. att flera återvinningsplaner kan behöva utarbetas om flera återvinningsanläggningar ska användas, t.ex. för att hantera avfall som genereras under återvinningen av fartyget (artikel 7.2 e). Det framgår också att återvinningsplanen ska ange i vilken mån eventuellt förberedande arbete kommer äga rum på annan plats än den fartygsåtervinningsanläggning som har angetts i fartygets återvinningsplan, var fartyget kommer förvaras under återvinningen och en kortfattad plan för ankomsten (7.2 b).

Fartygsägare ska se till att fartyg som ska återvinnas innan de anländer till ansvarig fartygsåtervinningsanläggning handhas så att restprodukter från fraktat material, återstående bunkerolja och fartygsgenererat avfall ombord minimeras (artikel 6.2 b).

Innan någon fartygsåtervinning får påbörjas ska fartygsägaren se till att det fartyg som ska återvinnas har ett återvinningsintyg, utfärdat av den ansvariga myndigheten i flaggstaten eller en erkänd organisation som den ansvariga myndigheten auktoriserat efter mottagandet av en i enlighet med artikel 7.3 godkänd återvinningsplan för fartyget (artikel 6.2 c). I sammanhanget kan nämnas att återvinningsintyget utföras för en period om högst tre månader (artikel 10.3) och att inventeringsintyget ska upphöra att gälla om fartygets skick avviker från uppgifterna i inventeringsintyget (artikel 10.4).

Fartygsägaren ska även se till att den driftsansvariga på anläggningen får en kopia av återvinningsintyget som har utfärdats i enlighet med artikel 9 (artikel 6.4). Fartygsägaren ansvarar för att tankfartyg anländer till återvinningsanläggningen med lasttankar och pumprum i ett sådant skick att utrymmena kan certifieras som säkra för heta arbeten (artikel 6.3).

Ansvar för fartyget i samband med återvinningen regleras i artikel 6.5. Där framgår att fartygsägaren ansvarar för fartyget, och ska se till att det fortsätter att uppfylla de krav som uppställs av den ansvariga myndigheten i den medlemsstat vars flagg den för, fram till den tidpunkt då den driftsansvarige för fartygsåtervinningsanläggningen godtar ansvaret för det. Den driftsansvarige för fartygsåtervinningsanläggningen får vägra att ta emot fartyget för återvinning om dess skick i stor utsträckning avviker från uppgifterna i inventeringsintyget, inklusive om del I i förteckningen över farliga material inte har setts över och uppdaterats korrekt eller inte visar ändringar av fartygets konstruktion och utrustning. Under sådana omständigheter ska fartygsägaren behålla ansvaret för fartyget och upplysa den ansvariga myndigheten om detta utan dröjsmål.

5.4.6 Krav på den som är driftsansvarig

Förordningen definierar inte vem som är att anse som driftsansvarig på en fartygsåtervinningsanläggning. Förordningen innehåller dock ett flertal bestämmelser som riktar sig till direkt den driftsansvariga för en fartygsåtervinningsanläggning.

Ta fram fartygsspecifika återvinningsplaner

Innan någon återvinning får påbörjas ska den driftsansvariga på en fartygsåtervinningsanläggning, för varje enskilt fartyg som ska återvinnas under dess ansvar, ta fram en fartygsspecifik återvinningsplan. Detta, liksom att återvinningsplanen ska tas fram i enlighet med relevanta bestämmelser i Hong Kong-konventionen samt med beaktande av relevanta riktlinjer från IMO och information som fartygsägaren har tillhandahållit enligt artikel 6.1, framgår av artiklarna 7.1–2 och 3.1.16.

Vad återvinningsplanen ska innehålla framgår av artikel 7.2. Det ska bl.a. framgå om och i vilken mån eventuellt förberedande arbete kommer äga rum på annan plats än den fartygsåtervinningsanläggning som har angetts i fartygets återvinningsplan, var fartyget kommer förvaras under återvinningen och en kortfattad plan för ankomsten och den s.k. säkra placeringen av det specifika fartyget (artikel 7.2 b). Planen ska vidare innehålla information om under vilka förutsättningar fartyget är säkert att beträda (uttrycket definieras i artikel 3.1.18 och innebär att ett utrymme uppfyller kriterier avseende bl.a. syrenivå och gifter inom tillåtna gränser) och säkert för heta arbeten (uttrycket definieras i artikel 3.1.19 och innebär bl.a. att utrymmet uppfyller kriterier avseende säkra, icke-explosionsfarliga, förhållanden).

Planen ska också innehålla information om typ av och mängder farliga material samt om avfall som genereras vid återvinning, inklusive vilka material och avfall som har angetts i förteckningen över farliga material. Det ska även anges hur det avfall som genereras kommer att hanteras och lagras på fartygsåtervinningsanläggningen och de anläggningar dit avfallet därefter kan komma att skickas. Om flera anläggningar ska användas behöver en återvinningsplan utarbetas separat för varje anläggning och ange dels i vilken ordningsföljd de olika anläggningarna kommer att användas, dels den verksamhet som får bedrivas vid respektive anläggning (artikel 7.2 e).

Återvinningsplanen ska enligt artikel 17.1 upprättas på ett språk som den stat som har auktoriserat fartygsåtervinningsanläggningen godkänner. Om språket inte är engelska, franska eller spanska ska fartygets återvinningsplan översättas till ett av de språken, om inte den ansvariga myndigheten anser en översättning obehövlig.

Förmedla information

Återvinningsplanen

Den driftsansvariga på fartygsåtervinningsanläggningen ska skicka fartygets återvinningsplan till fartygsägaren och den ansvariga myndigheten eller en erkänd organisation som den ansvariga myndigheten har auktoriserat efter det att planen har godkänts i enlighet med artikel 7.3 (artikel 13.2 a).

Med ansvarig myndighet avses i enlighet med definitionen av ansvarig myndighet i artikel 3.1.9 den statliga myndighet som har utsetts av en medlemsstat att ansvara för uppgifter relaterade till fartyg som för den statens flagg eller verkar med den statens godkännande. Det innebär att om ett fartyg återvinns i en annan medlemsstat än den medlemsstat där fartyget är registrerat, så ska den driftsansvariga för ansvarig fartygsåter-

vinningsanläggning skicka den godkända återvinningsplanen till den ansvariga myndigheten i landet där fartyget är registrerat. Den som är driftsansvarig på en fartygsåtervinningsanläggning som ansvarar för återvinningen av ett svenskflaggat fartyg ska alltså skicka den godkända återvinningsplanen till Transportstyrelsen.

Rapporten om planerad start av fartygsåtervinning

Den driftsansvariga på fartygsåtervinningsanläggningen ska meddela den ansvariga myndigheten i flaggstaten att fartygsåtervinningsanläggningen i alla hänseenden är redo att inleda återvinningen av fartyget, en s.k. rapport om planerad start av fartygsåtervinning (artiklarna 3.1.9 och 13.2 b).

Av artikel 13.3 framgår att kommissionen ska anta genomförandeakter som fastställer formatet för rapport som krävs enligt artikel 13.2 b. Kommissionen har antagit en sådan genomförandeakt genom sitt genomförandebeslut (EU) 2016/2324 av den 19 december 2016 om formatet för den rapport om planerad start av fartygsåtervinning som krävs enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 om återvinning av fartyg.

Intyget om slutförd återvinning

När den fullständiga eller delvisa återvinningen av fartyget har slutförts är den driftsansvariga enligt artikel 13.2 c skyldig att skicka ett intyg om slutförd återvinning till den ansvariga myndigheten som har utfärdat återvinningsintyget för fartyget.

Ett intyg om slutförd återvinning definieras som ett skriftlig utlåtande där den driftsansvarige på fartygsåtervinningsanläggningen bekräftar att fartygsåtervinningen har genomförts i enlighet med förordningen (artikel 3.1.20). Intyget ska skickas inom 14 dagar från och med datumet för den fullständiga eller delvisa återvinningen i enlighet med fartygets återvinningsplan. Intyget ska innehålla en rapport om eventuella incidenter och olyckor som har skadat människors hälsa eller miljö.

Av artikel 13.3 framgår att kommissionen ska anta genomförandeakter som fastställer formatet för det intyg som krävs enligt artikel 13.2 c. Kommissionen har antagit en sådan genomförandeakt genom sitt genomförandebeslut (EU) 2016/2322 av den 19 december 2016 om formatet för det intyg om slutförd fartygsåtervinning som krävs enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 om återvinning av fartyg.

5.4.7 Krav på den behöriga myndigheten

Förordningen definierar behörig myndighet som en eller flera statliga myndigheter som en medlemsstat eller ett tredjeland har utsett att ansvara för fartygsåtervinningsanläggningar inom ett definierat geografiskt område eller ett kunskapsområde med avseende på all verksamhet inom den statens jurisdiktion (artikel 3.1.11).

Naturvårdsverket har utsetts till behörig myndighet genom 2 § i den svenska fartygsåtervinningsförordningen och ska enligt paragrafen fullgöra de uppgifter som enligt fartygsåtervinningsförordningen ankommer på den behöriga myndigheten.

Auktorisera fartygsåtervinningsanläggningar

Ett av den behöriga myndighetens ansvarsområden är att auktorisera fartygsåtervinningsanläggningar. Av artikel 14.1 följer att beslut om auktorisation av en fartygsåtervinningsanläggning som uppfyller kraven i artikel 13 ska fattas av den behöriga myndigheten i det land där anläggningen är belägen.

Naturvårdsverket ansvarar därmed för att auktorisera fartygsåtervinningsanläggningar i Sverige.

Godkänna fartygets återvinningsplan

Innan någon återvinning får påbörjas ska den driftsansvarige på en fartygsåtervinningsanläggning, för varje enskilt fartyg som ska återvinnas under dess ansvar, ta fram en fartygsspecifik återvinningsplan. Den behöriga myndigheten i landet där anläggningen är belägen ansvarar därefter för att godkänna återvinningsplanerna för fartyg som ska återvinnas på anläggningen. Av artikel 7.3 framgår att behörig myndighet i förekommande fall ska ge fartygets återvinningsplan ett tyst eller uttryckligt godkännande i enlighet med uppställda krav i den stat där fartygsåtervinningsanläggningen är belägen. Uttryckligt godkännande har getts om den behöriga myndigheten har översänt ett skriftligt meddelande om sitt beslut avseende fartygets återvinningsplan till den driftsansvarige på fartygsåtervinningsanläggningen, fartygsägaren och den ansvariga myndigheten. Tyst godkännande ska anses ha getts om den behöriga myndigheten inte har översänt och enligt artikel 15.2 b har anmält skriftliga invändningar mot fartygets återvinningsplan till den driftsansvarige på fartygsåtervinningsanläggningen, fartygsägaren och den ansvariga myndigheten inom en handläggningstid som, i förekommande fall, fastställts i enlighet med krav uppställda av den stat där fartygsåtervinningsanläggningen är belägen.

Naturvårdsverket ansvarar därmed för att godkänna återvinningsplaner för fartyg som ska återvinnas på fartygsåtervinningsanläggningar i Sverige.

5.4.8 Krav på den ansvariga myndigheten

Förordningen definierar ansvarig myndighet som en statlig myndighet som har utsetts av en medlemsstat att ansvara för uppgifter relaterade till fartyg som för den statens flagg eller verkar med den statens godkännande (artikel 3.1.9). Transportstyrelsen har utsetts till ansvarig myndighet genom 3 § i den svenska fartygsåtervinningsförordningen. Det innebär att det är Transportstyrelsen som i fråga om svenskflaggade fartyg ansvarar för uppgifter som den ansvariga myndigheten har enligt förordningen.

Verifiera förteckningen över farliga material

Av artikel 5.3 d framgår att förteckningen över farliga material som ska tas fram för nya och befintliga fartyg ska verifieras av antingen den ansvariga myndigheten eller en erkänd organisation som den har auktoriserat. Vidare framgår av artikel 5.7 framgår att innan ett fartyg återvinnas ska förteckningen över farliga material, som ska ses över och uppdateras

regelbundet under fartygets livslängd, ha verifierats av den ansvariga myndigheten eller en erkänd organisation som den har auktoriserat,

Besiktiga fartyg

Enligt artikel 8.1 ska besiktningarna av fartyg utföras av den ansvariga myndighetens tjänstemän eller av en erkänd organisation som den har auktoriserat och med beaktande av relevanta riktlinjer från IMO. De besiktningar som avses är den inledande besiktningen, besiktningen för förnyande av intyg, tilläggsbesiktningen och den slutliga besiktningen, se artikel 8.3). Besiktningar för förnyande av intyg för att säkerställa att förteckningen över farliga material uppfyller kraven enligt förordningen ska, enligt artikel 8.5, genomföras med det intervall som den ansvariga myndigheten fastställer, vilket inte får överstiga fem år.

Utfärda och godkänna intyg, fastställa tidsfrister och ta emot information

Utfärda och godkänna inventeringsintyg

När en inledande besiktning eller besiktning för förnyande av intyg har utförts utan anmärkning ska den ansvariga myndigheten eller en erkänd organisation som den ansvariga myndigheten har auktoriserat utfärda ett inventeringsintyg (artikel 9.1). Den ansvariga myndigheten eller en erkänd organisation som den ansvariga myndigheten har auktoriserat ska även godkänna ett inventeringsintyg på fartygsägarens begäran efter det att tilläggsbesiktningen enligt artikel 8.6 har genomförts utan anmärkning (artikel 9.2). Artikel 9.3–8 reglerar ansvaret för den ansvariga myndigheten eller en erkänd organisation som den ansvariga myndigheten har auktoriserat att utfärda eller godkänna ett inventeringsintyg efter det att besiktningen för förnyande av intyg har genomförts utan anmärkning. Även artikel 9.5–8 reglerar ansvaret för den ansvariga myndigheten eller en erkänd organisation som den ansvariga myndigheten har auktoriserat i fråga om inventeringsintyg, se avsnitt 5.4.3. Av artikel 9.9 framgår att den ansvariga myndigheten eller en erkänd organisation som den ansvariga myndigheten har auktoriserat ska utfärda ett återvinningsintyg efter det att en slutlig besiktning har genomförts utan anmärkning.

Kommissionen har fastställt formatet för inventeringsintyget. Av artikel 17.2 framgår att inventeringsintyg som utfärdats enligt artikel 9 ska upprättas på ett officiellt språk i den utfärdande ansvariga myndigheten. Om det språket inte är engelska, franska eller spanska ska en översättning till ett av de språken bifogas.

Utfärda återvinningsintyg

Av artikel 9.9 följer att efter det att en slutlig besiktning har genomförts utan anmärkningar i enlighet med artikel 8.7 ska den ansvariga myndigheten, eller en erkänd organisation som den ansvariga myndigheten auktoriserat, utfärda ett återvinningsintyg. Återvinningsintyget ska åtföljas av förteckningen över farliga material och fartygets återvinningsplan. Återvinningsintyget ska utfärdas för en period på högst tre månader (artikel 10.3). Med avvikelse från artikel 10.3 får giltighetstiden för ett återvinningsintyg förlängas av den ansvariga myndigheten eller av en

erkänd organisation som den ansvariga myndigheten auktoriserat för en enkel resa till fartygsåtervinningsanläggningen (artikel 10.5). Ett återvinningsintyg som utfärdats enligt artikel 9.9 ska upphöra att gälla om fartygets skick avviker från uppgifterna i inventeringsintyget (artikel 10.4).

Kommissionen har fastställt formatet för återvinningsintyget. Av artikel 17.2 framgår att återvinningsintyget som utfärdats enligt artikel 9 ska upprättas på ett officiellt språk i den utfärdande ansvariga myndigheten. Om det språket inte är engelska, franska eller spanska ska en översättning till ett av de språken bifogas.

Av artikel 21 framgår att medlemsstaternas rapporteringsskyldighet bl.a. innefattar att till kommissionen överlämna en förteckning över fartyg som för medlemsstatens flagg och för vilka ett återvinningsintyg har utfärdats samt uppgift om fartygsåtervinningsföretagets namn och var fartygsåtervinningsanläggningen är belägen enligt återvinningsintyget.

Ta emot fartygets återvinningsplan

Den driftsansvariga på fartygsåtervinningsanläggningen ska skicka fartygets återvinningsplan till fartygsägaren och den ansvariga myndigheten eller en erkänd organisation som den ansvariga myndigheten har auktoriserat efter det att planen har godkänts i enlighet med artikel 7.3 (artikel 13.2 a).

Ta emot rapporten om planerad start av fartygsåtervinning

Den driftsansvariga på fartygsåtervinningsanläggningen ska meddela den ansvariga myndigheten att fartygsåtervinningsanläggningen i alla hänseenden är redo att inleda återvinningen av fartyget genom en s.k. rapport om planerad start av fartygsåtervinning (artikel 13.2 b).

Ta emot intyget om slutförd återvinning

När återvinningen av fartyget har slutförts ska den driftsansvariga för fartygsåtervinningsanläggningen skicka ett intyg om slutförd återvinning till den myndighet som utfärdade återvinningsintyget (artikel 13.2 c), dvs. den ansvariga myndigheten i flaggstaten.

Ta emot fartygsägarens anmälan om återvinning av fartyg och fastställa tidsfrist för anmälan

Fartygsägaren ska skriftligen anmäla sin avsikt att återvinna sitt fartyg till berörd ansvarig myndighet inom den tidsfrist som den ansvariga myndigheten fastställer (artikel 6.1 b).

Fastställa med vilka intervall som besiktning för förnyande av intyg ska göras

Av artikel 8.5 framgår att besiktning för förnyande av intyg ska genomföras med de intervall som den ansvariga myndigheten fastställer, dock högst fem år. Vidare framgår det att besiktningen för förnyande av intyg ska säkerställa att del I i förteckningen över farliga material uppfyller kraven enligt förordningen.

Förlänga inventeringsintygs giltighet

Av artikel 9.6 framgår att den ansvariga myndigheten under särskilda omständigheter får bestämma att ett nytt inventeringsintygs giltighet inte behöver räknas från den dag då det befintliga intyget upphörde att gälla. Av artikeln framgår att det nya intyget ska vara giltigt under en period om högst fem år från den dag då besiktningen för förnyande av intyg slutfördes.

Av artikel 9.7 framgår att den ansvariga myndigheten får förlänga ett inventeringsintygs giltighetstid om ett fartyg inte befinner sig i den hamn eller ankarplats där det ska besiktigas när inventeringsintygets giltighetstid löper ut. Av artikeln framgår vidare att inventeringsintygets giltighetstid får förlängas med en period om högst tre månader för att göra det möjligt för fartyget att avsluta sin resa till den hamn där det ska besiktigas samt att eventuell förlängning ska villkoras av att besiktningen slutförs i nämnda hamn innan fartyget lämnar den. Ett fartyg som beviljats en sådan förlängning ska, enligt artikeln, när det anlöper den hamn där det ska besiktigas inte ha rätt att, på grundval av denna förlängning, lämna hamnen utan att ha ett nytt intyg. När besiktningen för förnyande av intyg är slutförd ska det nya inventeringsintyget vara giltigt under en period om högst fem år från det att det befintliga intygets giltighetsdatum har löpt ut innan förlängningen beviljades.

Av artikel 9.8 framgår att den ansvariga myndigheten får förlänga ett inventeringsintygs giltighet om intyget avser ett fartyg som endast genomför kortare resor och intyget inte har förlängts enligt 9.7. Av artikeln framgår vidare att intyget får förlängas av med upp till en månad från intygets utgångsdatum. När besiktningen för förnyande av inventeringsintyget har slutförts ska, enligt artikeln, det nya intyget vara giltigt under en period om högst fem år från det att det befintliga intygets giltighetsdatum har löpt ut innan förlängningen beviljades.

Skicka information till den behöriga myndigheten

Av artikel 7.4 framgår att medlemsstaterna får uppmana den ansvariga myndigheten att till den behöriga myndigheten i den stat där fartygsåtervinningsanläggningen är belägen skicka den information som fartygsägaren lämnat enligt artikel 6.1 b och ett antal uppgifter som anges i artikeln, bl.a. datum för fartygets registrering i den stat vars flagg det för.

5.4.9 Hamnstatskontroll

Hamnstatskontroll, dvs. en tillsynsmyndighets tillsyn över utländska fartyg, regleras i artikel 11 i fartygsåtervinningsförordningen. Av artikeln följer att medlemsstaterna ska tillämpa förordningens kontrollbestämmelser för fartyg i enlighet med sin nationella rätt och med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/16/EG av den 23 april 2009 om hamnstatskontroll (hamnstatskontrollsdirektivet).

Hamnstatskontrollsdirektivet syftar till att åstadkomma en drastisk minskning av antalet undermåliga fartyg i vatten under medlemsstaternas jurisdiktion, bl.a. genom att öka efterlevnaden av den internationella lagstiftningen om säkerhet till sjöss, sjöfartsskydd, skydd av den marina

miljön och boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg och upprätta gemensamma kriterier för hamnstatens fartygskontroll samt införande av ett system för hamnstatskontroll, som innebär att alla fartyg inspekteras med en frekvens som följer av deras riskprofil och fartyg med högre riskprofil inspekteras mer ingående och oftare. Den internationella lagstiftning som direktivet tar sikte på är bl.a. 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss (Solas), 1973 års internationella konvention till förhindrande av föroreningar från fartyg och 1978 års tilläggsprotokoll (MARPOL 73/78) samt den internationella konventionen om normer för sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning (STCW). Enligt hamnstatskontrollsdirektivet ska den behöriga myndigheten vid varje inledande inspektion säkerställa att inspektören åtminstone kontrollerar de certifikat och dokument som ska bevaras ombord enligt gemenskapens sjöfartslagstiftning (se artikel 13.1 a och bilaga IV punkt 49). Av fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) framgår att Transportstyrelsen är behörig myndighet enligt hamnstatskontrollsdirektivet (6 kap. 1 c §).

Enligt fartygsåtervinningsförordningen ska varje inspektion inom ramen för hamnstatskontrollen i regel begränsas till en kontroll av om det finns antingen ett inventeringsintyg eller ett återvinningsintyg ombord som, om det är giltigt, ska anses som tillräckligt för att inspektionen ska godkännas (artikel 11.1). En utökad inspektion får dock företas av den berörda myndighet som utför hamnstatskontroll om ett fartyg inte har ett giltigt intyg eller om det föreligger starka skäl att tro att fartygets skick i stor utsträckning avviker från uppgifterna i intyget, förteckningen över farliga material (del I) eller om det inte finns någon plan för hur del I i förteckningen över farliga material ska ses över (artikel 11.2).

I Sverige utförs hamnstatskontroller av Transportstyrelsen. Det framgår av Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om certifikat och tillsyn inom sjöfartsområdet (TSFS 2018:27). Hamnstatskontroll har i andra sammanhang reglerats med bestämmelser som uttryckligen anger vilka åtgärder som får vidtas och i vilka situationer som ett fartyg får kvarhållas m.m. I bl.a. fartygssäkerhetslagen (2003:364), lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg och barlastvattenlagen (2009:1165) finns bestämmelser om förbud mot ett fartygs avgång eller vidare resa och förbud att anlöpa svensk hamn vid bristande överensstämmelse med de krav som de angivna lagarna ställer. Samtliga lagar innehåller även bestämmelser om hur den beslutande myndigheten, i samtliga fall Transportstyrelsen, ska agera för att Polismyndigheten och Kustbevakningen ska kunna vidta åtgärder för att förhindra överträdelse av förbudet.

Eftersom det är Transportstyrelsen som utför hamnstatskontroller i Sverige får Transportstyrelsen anses vara den berörda myndigheten i fartygsåtervinningsförordningens mening. Som kommer att utvecklas i avsnitt 6.5.2 är Transportstyrelsen också tillsynsmyndighet enligt miljöbalken och ska kontrollera att fartygsåtervinningsförordningen efterlevs. Det framgår bl.a. av 2 kap. 27 § 3 miljötillsynsförordningen (2011:13) (miljötillsynsförordningen). Tillsynsansvaret är begränsat till tillsynen avseende de skyldigheter i fråga om fartyg som följer av artiklarna 4–12 i fartygsåtervinningsförordningen. Med stöd av tillsynsbestämmelserna i miljöbalken har Transportstyrelsen möjlighet att meddela de beslut om förelägganden eller förbud som kan behövas i det enskilda fallet för att ett

fartyg ska uppvisa en kopia av inventeringsintyget eller återvinningsintyget.

Ett fartyg får enligt artikel 11.3 i fartygsåtervinningsförordningen varnas, kvarhållas, avvisas eller utestängas från hamnar eller havsterminaler i en medlemsstat om fartyget underlåter att på begäran av berörda myndigheter visa upp en kopia av inventeringsintyget eller återvinningsintyget. Om sådana åtgärder vidtas ska medlemsstaten informera den berörda ansvariga myndigheten. Underlåtenhet att uppdatera förteckningen över farliga material utgör inte en sådan överträdelse som kan leda till ett kvarhållande. Alla avvikelser måste dock rapporteras till den berörda ansvariga myndigheten.

Tillträde till en anvisad hamn eller ankringsplats får enligt artikel 11.4 medges av berörd myndighet i medlemsstaten om force majeure eller tvingande säkerhetskäl föreligger, eller för att minska eller begränsa föroreningsrisk eller för att rätta till brister. En förutsättning för detta är dock att fartygets ägare, den driftsansvarige eller befälhavaren har vidtagit lämpliga åtgärder som har godkänts av den berörda myndigheten i den medlemsstaten för att garantera ett säkert anlöp.

5.5 Sanktioner för överträdelser av förordningen

Enligt artikel 22.1 ska medlemsstaterna fastställa vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att den genomförs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Medlemsstaterna har även en skyldighet att samarbeta bilateralt eller multilateralt för att underlätta förebyggande och upptäckt av potentiell kringgående och potentiella överträdelser av förordningen (artikel 22.2). Som redan nämnts ska varje medlemsstat utnämna fast anställda personer som ansvarar för det bilaterala och multilaterala samarbetet (artikel 22.3). Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om de bestämmelser i nationell rätt som rör efterlevnaden av förordningen och om tillämpliga sanktioner (artikel 22.4).

6 Nationell miljörättslig reglering för fartyg

Nationella miljörättsliga krav specifika för fartyg finns, förutom i förordningen (2015:18) om fartygsåtervinning (den svenska fartygsåtervinningsförordningen), huvudsakligen i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (LÅFF) samt i fartygssäkerhetslagen (2003:364). Dessutom innehåller miljöbalken och förordningar meddelade med stöd av miljöbalken relevanta miljörättsliga krav. Även lagen (2004:487) om sjöfartsskydd är relevant att nämna i sammanhanget.

6.1 Den svenska fartygsåtervinningsförordningen

Den svenska fartygsåtervinningsförordningen började gälla i mars 2015. Förordningen kompletterar EU-förordningen om fartygsåtervinning.

Genom den svenska fartygsåtervinningsförordningen har Naturvårdsverket utsetts till behörig myndighet enligt EU-förordningen (2 §) och Transportstyrelsen till ansvarig myndighet (3 §). För definitionen av termerna, se avsnitt 5.3.6.

I 2 § i den svenska fartygsåtervinningsförordningen anges att Naturvårdsverket är behörig myndighet enligt EU-förordningen om fartygsåtervinning, och fullgör de uppgifter som enligt den förordningen ankommer på den behöriga myndigheten samt de uppgifter som följer av artiklarna 14.2–5 och 16.6 i samma förordning. Det innebär att Naturvårdsverket även ansvarar för att fastställa och upprätta en förteckning över fartygsåtervinningsanläggningar som auktoriseras i Sverige, anmäla förteckningen till kommissionen, underrätta kommissionen om auktoriserade fartygsåtervinningsanläggningar, upphäva eller återkalla auktoriseringar eller kräva att berörda fartygsåtervinningsföretag vidtar rättelse samt underrätta kommissionen om detta samt att i övrigt förse kommissionen med all information som kan vara relevant när det gäller uppdateringen av den europeiska förteckningen.

Den svenska fartygsåtervinningsförordningen innehåller vidare bestämmelser om vad en ansökan om auktorisation av fartygsåtervinningsanläggningar ska innehålla och när ett beslut om auktorisation ska fattas (se 4 och 5 §§). Därutöver innehåller den en bestämmelse om att Naturvårdsverket ska lämna information till Transportstyrelsen om bl.a. beslut att ge eller återkalla en auktorisation, om eventuella åtgärder som har vidtagits med anledning av återkallandet och beslut att godkänna ett fartygs återvinningsplan. I fråga om tillsyn och överklagande hänvisar förordningen (se 7 och 8 §§) till bestämmelser i miljöbalken.

6.2 Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg

I lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (LÅFF) finns bestämmelser om förbud mot utsläpp av skadliga ämnen från fartyg, mottagning av skadliga ämnen från fartyg, fartygskonstruktion, tillsyn och andra åtgärder för att förebygga eller begränsa föroreningar från fartyg samt om förundersökning vid brott. Lagen är en miljörättslig lagstiftningsprodukt, vars syfte är att minimera sådana föroreningar som är en följd av ett fartygs drift. Lagen är specifikt utformad för att tillämpas på sjörättsliga förhållanden. MARPOL 73/78 är genomförda med lagstiftningen. Vidare är ett flertal EU-rättsakter genomförda genom LÅFF.

6.2.1 Förbud mot utsläpp av skadliga ämnen

Bestämmelserna om förbud mot förorening från fartyg i lagens andra kapitel gäller enligt sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som kommer från eller i övrigt står i samband med fartygens drift (2 kap. 1 §). I tredje kapitlet finns bestämmelser om mottagning av avfall från fartyg. I

4 kap. LÅFF anges att regeringen eller den myndighet som regeringen utser ska meddela föreskrifter om fartygskonstruktion, utrustning och drift för att förebygga eller begränsa föroreningar och om certifikat som visar att sådana föreskrifter är uppfyllda. Regeringen har genom förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg (FÅFF) bemyndigat Transportstyrelsen att meddela sådana föreskrifter, se nedan.

6.2.2 Tillsyn

I 6 och 7 kap. LÅFF finns bestämmelser om tillsyn över fartyg och bestämmelser om vilka särskilda åtgärder tillsynsmyndigheten kan vidta mot ett fartyg som inte iakttar lagens bestämmelser. Systemet för tillsyn enligt LÅFF är uppbyggt så att tillsynsmyndigheten får utföra besiktningar och inspektioner för att kontrollera fartygets konstruktion, utrustning och drift. Det anges var och i vilka situationer som tillsynsmyndigheten får inspektera ett utländskt fartyg. Av 6 kap. 2 § framgår att fartyg ska inspekteras när tillsynsmyndigheten anser att det behövs.

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet bl.a. över efterlevnaden av bestämmelser om fartygskonstruktion, utrustning och drift (6 kap. 1 § och 4 kap. 1 § FÅFF). Tillsynsmyndigheten får vidta särskilda åtgärder för att åstadkomma rättelse. Vilka åtgärder som är aktuella regleras i 7 kap. LÅFF. I kapitlet finns bl.a. en bestämmelse som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att besluta om förbud att nyttja 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.

6.2.3 Straffbestämmelser

I 10 kap. LÅFF finns straffbestämmelser för överträdelse av vissa av lagens föreskrifter. Överträdelse av förbud mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen är t.ex. straffsanktionerat med böter eller fängelse i högst två år. Kapitlet innehåller även en forumregel med innebörden att åklagaren, efter vad som är lämpligast i det enskilda fallet, har möjlighet att välja om åtal bör väckas vid sjörättsdomstol eller vanlig tingsrätt. Sjörättsdomstol finns endast på ett begränsat antal platser i landet.

6.3 Förordningen om åtgärder mot förorening av fartyg

I förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg finns bestämmelser som kompletterar bestämmelserna i LÅFF. Förordningen innehåller bl.a. vissa förbud om utsläpp av olja och utsläpp av skadliga flytande ämnen. Vidare finns bemyndiganden för Transportstyrelsen att utfärda föreskrifter om, bl.a. förbud mot utsläpp av farliga ämnen, kontroll av dagböcker och andra handlingar som gäller hanteringen av skadliga ämnen ombord på utländska fartyg och tillsynsförrättningar enligt 6 kap. 4 §. LÅFF. Genom 4 kap. 1 § bemyndigas Transportstyrelsen att meddela

föreskrifter om fartygskonstruktion, utrustning och drift enligt 4 kap. 1 § LÅFF. Förordningen utser Transportstyrelsen till tillsynsmyndighet bl.a. över efterlevnaden av bestämmelser om fartygskonstruktion, utrustning och drift som har meddelats med stöd av 4 kap. 1 § (6 kap. 1 §) och efterlevnaden av bestämmelserna i 3 kap. LÅFF och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser (6 kap. 15 §).

6.4 Fartygssäkerhetslagen

Fartygssäkerhetslagen (2003:364), FSL, reglerar bl.a. arbetsmiljö ombord på fartyg och olika certifikat, till exempel fartcertifikat som är ett bevis om att ett fartyg vid tillsyn har befunnits sjövärdigt. Ett fartyg är sjövärdigt bara om det är så konstruerat, byggt, utrustat och hållet i stånd att det med hänsyn till sitt ändamål och den fart som det används i eller avses att användas i ger betryggande säkerhet mot sjöolyckor (2 kap. 1 §). Lagen innehåller även bestämmelser om rederiers och fartygs säkerhetsorganisation samt bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljön. Av 2 kap. 9 § framgår t.ex. att rederiverksamhet ska bedrivas på ett sådant sätt att sjösäkerheten upprätthålls samt människor, miljö och egendom skyddas. Fartygssäkerhetslagen genomför också Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) konvention för kontroll av skadliga påväxt-hindrande system för fartyg.

6.5 Miljöbalken

Reglerna i miljöbalken gäller enligt huvudregeln för miljöpåverkande verksamheter även om dessa omfattas av annan lagstiftning. Miljöbalken och andra lagar gäller alltså parallellt på så sätt att regler om vad som ska iakttas vid utövande av verksamhet kan finnas både i miljöbalken och i andra lagar. Huvudprincipen är att miljöbalkens materiella krav utgör miniminivåer.

Miljöbalken är enligt grundläggande rättsliga principer tillämplig endast på svenskt territorium. Tillämpningsområdet kan dock sträcka sig utanför svenskt territorium om det särskilt anges i miljöbalken eller i annan lag, jfr regeringens proposition Miljöbalk (prop. 1997/98:45, del 2, s. 11) och regeringens proposition Miljöskyddet i Sveriges ekonomiska zon (prop. 2007/08:154 s. 8 f.). Sådana bestämmelser finns i 1 kap. miljöbalken som innehåller bestämmelser om miljöbalkens mål och tillämpningsområde, i 7 kap. som innehåller bestämmelser om skydd av områden och i 15 kap. som innehåller bestämmelser om avfall. Därtill finns bestämmelser i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon som utsträcker miljöbalkens tillämpningsområde utanför Sveriges territorium.

Av 1 kap. 1 § miljöbalken framgår att miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I 2 kap. miljöbalken finns allmänna hänsynsregler som alla ska följa för att skydda människors hälsa och miljön. Hänsynsreglerna gäller för all verksamhet som påverkar

miljön och innebär bl.a. en skyldighet att vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga skador eller olägenheter för hälsa och miljön och att den som orsakat skada eller olägenhet ansvarar för att förebygga eller avhjälpa den. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet bästa möjliga teknik användas.

I 9 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen framgår vilka typer av miljöfarlig verksamhet som ska anmäla sin verksamhet till den lokala miljö- och hälsoskyddsnämnden (C), prövas av länsstyrelsen (B), eller prövas av mark- och miljödomstolen (A). Enligt 29 kap. 57 § miljöprövningsförordningen är det tillståndspliktigt (tillståndsplikt A) att återvinna avfall genom att yrkesmässigt omhänderta sådana fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen.

6.5.1 Avfall

I 15 kap. miljöbalken finns bestämmelser om avfall. Av 15 kap. 1 § miljöbalken framgår att avfall avser varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

En definition av återvinning finns i artikel 3.15 i avfallsdirektivet. Definitionen har genomförts i 15 kap. 6 § miljöbalken. Där anges att med återvinna avfall avses att vidta en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för något annat material eller förbereder det för en sådan nytta eller en åtgärd som innebär att avfall förbereds för återanvändning.

Av beaktandesats 13 i fartygsåtervinningsförordningen framgår att begreppet återvinning inte bör ha samma innebörd i fartygsåtervinningsförordningen som enligt definitionen i avfallsdirektivet. Fartygsåtervinningsförordningen innehåller därför en särskild definition av begreppet fartygsåtervinning. Artikel 3.1.6 definierar *fartygsåtervinning* som aktiviteten att helt eller delvis ta isär ett fartyg på en fartygsåtervinningsanläggning för att ta till vara delar och material för omarbetning, förberedelse för återanvändning eller återanvändning, samtidigt som omhändertagandet av farligt, och annat, material säkerställs, vilket också inkluderar lagring och behandling av delar och material på plats. Vidare bearbetning eller bortforsling till andra anläggningar omfattas dock inte. Av artikel 3.2 a i fartygsåtervinningsförordningen framgår däremot att vid tillämpning av artiklarna 7.2 d, 13, 15 och 16 har definitionerna av *avfall*, *farligt avfall*, *behandling* och *avfallshantering* samma innebörd som i artikel 3 i avfallsdirektivet.

Nationella bestämmelser om avfall finns även i avfallsförordningen (2020:614). Förordningen innehåller bl.a. definitioner, särskilda bestämmelser för vissa avfallsslag och transport av sådana avfall, främst nationella transporter samt olika former av rapporteringar.

6.5.2 Tillsyn enligt miljöbalken

Den svenska fartygsåtervinningsförordningen innehåller en upplysning om att bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och 2 kap. 24, 27, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen (7 §).

Miljöbalkens 26 kap. innehåller bestämmelser om tillsyn för att säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten har möjlighet att meddela beslut om förelägganden och förbud som behövs för balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken ska följas.

Regeringen kan enligt 26 kap. 5 § miljöbalken föreskriva att balkens tillsynsbestämmelser även ska gälla i fråga om tillsyn över att EU-förordningar följs. Detta har gjorts i fråga om fartygsåtervinningsförordningen, se nedan i avsnittet om miljötillsynsförordningen.

Miljötillsynsförordningen

Den svenska fartygsåtervinningsförordningen innehåller en upplysning om att bestämmelser om tillsyn finns i bl.a. miljötillsynsförordningen (7 §).

Av 1 kap. 4 § miljötillsynsförordningen framgår att bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken ska tillämpas vid tillsyn över att de EU-förordningar som anges i 2 kap. i miljötillsynsförordningen följs, dvs. bl.a. fartygsåtervinningsförordningen (2 kap. 19 § 18 miljötillsynsförordningen). Det innebär att miljöbalkens tillsynsbestämmelser redan i dag är tillämpliga i fråga om efterlevnaden av fartygsåtervinningsförordningen.

Naturvårdsverket är tillsynsmyndighet när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för enligt fartygsåtervinningsförordningen, se 2 kap. 24 § 8 miljötillsynsförordningen. Det innebär att Naturvårdsverket har tillsynsansvar över artiklarna 7.3 och 14.1 i fartygsåtervinningsförordningen, dvs. bestämmelserna om att godkänna återvinningsplaner för fartyg som ska återvinnas på auktoriserade fartygsåtervinningsanläggningar i Sverige och om att auktorisera fartygsåtervinningsanläggningar i Sverige. Av 7 kap. 9 a § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken framgår att en ansökningsavgift ska betalas för Naturvårdsverkets prövning av en ansökan om auktorisation enligt 4 § i den svenska fartygsåtervinningsförordningen. För avgiftens storlek gäller bestämmelserna i 10 § avgiftsförordningen (1992:191) och att avgiftsklass 9 ska tillämpas.

Transportstyrelsen har enligt 2 kap. 27 § 3 miljötillsynsförordningen ansvar för tillsynen avseende de skyldigheter i fråga om fartyg som följer av artiklarna 4–12 i fartygsåtervinningsförordningen. Det innebär att Transportstyrelsen har tillsynsansvar över bestämmelserna om förbudet mot att installera och använda farliga material ombord på ett fartyg, om kravet på att ombord på ett fartyg medföra en förteckning över farliga material, om kraven på fartygsägaren (t.ex. kravet på att anmäla om att ett fartyg ska återvinnas och om skyldigheten att ha ett återvinningsintyg), om skyldigheten att inte påbörja återvinning utan att det finns en godkänd återvinningsplan, om kraven på besiktningar, om utfärdande och godkännande av intyg och om hamnstatskontroll.

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgift för myndighetens tillsyn i enlighet med 2 kap. 27 § 3 miljötillsynsförordningen (7 kap. 9 b § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken).

Av 2 kap. 29 § 1 miljötillsynsförordningen framgår att länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. Eftersom det krävs tillstånd enligt miljöprövningsförordningen för att återvinna avfall genom att yrkesmässigt

omhändertade sådana fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen (29 kap. 57 § miljöprövningsförordningen) har länsstyrelsen ett tillsynsansvar enligt miljöbalken i fråga om fartygsåtervinningsanläggningar i Sverige som tas upp på den europeiska förteckningen.

Av 2 kap. 30 § miljötillsynsförordningen framgår att i fråga om verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen ansvarar länsstyrelsen även för tillsynen över verksamheten när det gäller avfall, farligt avfall och producentansvar.

6.5.3 Straffbestämmelser i 29 kap.

Otillåten miljöverksamhet

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd enligt en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter, kan enligt 29 kap. 4 § 1 b miljöbalken dömas till böter eller fängelse i högst två år för otillåten miljöverksamhet.

En föreskrift om krav på tillstånd för att återvinna avfall genom sådant yrkesmässigt omhändertagande av fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen finns i 29 kap. 57 § miljöprövningsförordningen. Tillståndsplikt enligt miljöbalken gäller därmed för den som återvinner avfall genom sådant yrkesmässigt omhändertagande av fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen och avsaknaden av ett tillstånd är redan straffsanktionerat.

Otillåten avfallstransport

Miljöbalken innehåller även sanktioner för överträdelse av avfallstransportförordningen genom straffbestämmelserna om otillåten avfallstransport i 29 kap. 4 a § miljöbalken. Den som anordnar eller genomför en transport av avfall som är avsedd att gå från EU till ett land eller territorium utanför EU i strid med ett exportförbud i avfallstransportförordningen, t.ex. förbudet mot export av farligt avfall i artikel 36, omfattas av straffsanktionen (29 kap. 4 a § 3 a).

Som redan nämnts ändrades avfallstransportförordningen genom fartygsåtervinningsförordningens ikraftträdande på så sätt att den av avfallstransportförordningens artikel 1.3 framgår att den inte omfattar fartyg som för en medlemsstats flagg och som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen. Dessa fartyg omfattas således sedan den 31 december 2018 inte av avfallstransportförordningen och därmed inte heller av miljöbalkens bestämmelser om otillåten avfallstransport i 29 kap. 4 a § eftersom den bestämmelsen i huvudsak är ett genomförande av avfallstransportförordningens krav på sanktioner för överträdelse av förordningens bestämmelser och hänvisar till artiklar i avfallstransportförordningen utom i fråga om den första punkten som avser nationella yrkesmässiga avfallstransporter (se bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt för yrkesmässig transport av avfall i 5 kap. 1–9 §§ avfallsförordningen (2020:614), vilka är meddelade med stöd av 15 kap. 17 § miljöbalken).

Den som anordnar eller genomför en transport av ett fartyg med en bruttodräktighet mindre än 500 för återvinning till ett land eller territorium

utanför EU kan dock komma att dömas för otillåten avfallstransport enligt miljöbalken.

Straffkataloger för överträdelser av bestämmelser om hantering av avfall

I 29 kap. 8 § miljöbalken finns en straffkatalog för olika typer av överträdelser där straffet, liksom för otillåten miljöverksamhet och otillåten avfallstransport, är böter eller fängelse i högst två år. Där hittar man bl.a. straffsanktionen som gäller för överträdelse av förbudet mot att dumpa eller förbränna avfall inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon eller på det fria havet i 15 kap. 27 § miljöbalken.

I 29 kap. 9 § miljöbalken finns en straffkatalog för olika typer av överträdelser där straffet bedömts kunna stanna vid böter. En sådan finns i punkten 14 och avser att annan än kommunen yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera avfall i strid med 15 kap. 24 § miljöbalken.

6.6 Domsrätt

Jurisdiktionsregler finns i såväl internationell som nationell rätt. Med jurisdiktion avses bl.a. domsrätt eller avgränsningen av nationell domstols behörighet att döma över gärningar som utgör brott enligt nationell lag, s.k. straffrättslig jurisdiktion. Medan allmän folkrätt sätter gränserna för hur långt en stat får sträcka sin jurisdiktion, är det upp till varje stat att i sin nationella lagstiftning bestämma hur långt denna möjlighet ska utnyttjas. Den internationella rätten har betydelse för den nationella rättens utformning också på det sättet att det i olika internationella överenskommelser finns bestämmelser om de avtalsslutande staternas rätt och skyldighet att utöva jurisdiktion. Jurisdiktion får inte sträckas utöver det egna territoriet utan att det finns stöd för detta i allmän folkrätt eller i en internationell överenskommelse.

6.6.1 Domsrätt enligt brottsbalken

Domsrätt i Sverige

De centrala bestämmelserna om svensk straffrättslig domsrätt, dvs. svenska domstolars behörighet att döma i brottmål, finns i 2 kap. brottsbalken.

Enligt 2 kap. 1 § brottsbalken har svenska domstolar domsrätt avseende brott som är begångna här i riket (den s.k. territorialitetsprincipen). Behörigheten gäller även om det är ovisst var brottet har förövats men det finns skäl att anta att det är begånget inom Sverige. Med "här i riket" avses Sveriges landterritorium och svenskt sjöterritorium samt luftrummet ovanför land- och sjöterritoriet. Svenskt sjöterritorium utgörs av inre vatten och territorialhavet. Territorialhavet sträcker sig maximalt 12 nautiska mil utanför baslinjerna men begränsas av den med grannländerna överenskomna avgränsningslinjen. Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockeln omfattas således inte.

Av 4 § samma kapitel brottsbalken följer att ett brott ska anses begånget där den brottsliga handlingen företogs men också där brottet fullbordades (eller vid försök, där brottet skulle ha fullbordats). Ett brott kan således anses vara begånget på flera olika orter. Det är tillräckligt att någon del av den brottsliga handlingen har ägt rum i Sverige eller att brottet har fullbordats i Sverige för att svensk domsrätt ska föreligga.

Åtalsförordnande

I visa situationer krävs ett s.k. åtalsförordnande för att åtal ska få väckas för brott som har begåtts inom svenskt territorium. Det gäller bl.a. åtal för brott som har begåtts på ett utländskt fartyg. Det framgår av 2 kap. 5 § första stycket brottsbalken. Där anges att åtal för brott, som inom riket har begåtts på ett utländskt fartyg eller luftfartyg av en utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen på fartyget eller av någon annan anledning medföljde detsamma mot en sådan utlänning eller mot ett utländskt intresse, inte får väckas utan att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har meddelat förordnande om det.

Domsrätt utomlands

När det gäller brott som har begåtts utom riket omfattar den svenska domsrätten enligt 2 kap. 2 § första stycket brottsbalken främst brott som har begåtts av svenska medborgare eller av utlänningar med hemvist i Sverige. Av samma stycke framgår att den svenska behörigheten kan sträcka sig till brott som har begåtts utom riket av utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här. Slutligen omfattar domsrätten även brott som har begåtts utom riket av utlänning utan hemvist i Sverige som finns här i riket om det på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader.

Principen om dubbel straffbarhet

I 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken föreskrivs ett generellt krav på dubbel straffbarhet för att domsrätt ska föreligga för brott som har begåtts utom riket. Enligt bestämmelsen föreligger inte domsrätt enligt 2 kap. 2 § första stycket om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den har begåtts inom område som inte tillhör någon stat (exempelvis det fria havet) och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på gärningen. Bestämmelsen är ett uttryck för principen om dubbel straffbarhet som innebär att en gärning ska vara brottslig både i Sverige och i det land där gärningen begås för att den ska vara straffbelagd i Sverige.

Flaggstatsprincipen

För brott som har begåtts utom riket döms, enligt 2 kap. 3 § första stycket brottsbalken, även i annat fall än som avses i 2 kap. 2 § brottsbalken efter svensk lag och vid svensk domstol, bl.a. om brottet har förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg eller om det har begåtts i tjänsten av befälhavaren

eller någon annan som tillhörde besättningen på sådant fartyg (punkten 1). Regeln bygger på vad som brukar kallas flaggstatsprincipen. Principen innebär att en stat har jurisdiktion över brott på fartyg eller luftfartyg som är registrerade i den staten oberoende av var fartyget, eller luftfartyget, befinner sig och oberoende av om gärningsmannen tillhör besättningen, följer med som passagerare eller befinner sig ombord av annan anledning. Grunden för varför en stat bör ha domsrätt över brott som begås på dess egna fartyg är att varje stat anses ha ett berättigat intresse av att upprätthålla och säkerställa ordningen ombord på de fartyg och luftfartyg som är registrerade i staten.

Åtalsförordnande

Svenska bestämmelser tillåter en mycket omfattande domsrätt över utomlands begångna brott. Av bl.a. detta skäl krävs som huvudregel enligt 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken att åtal för brott som har begåtts utomlands endast får väckas efter att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har meddelat ett beslut om åtalsförordnande. Det gäller även brott som regleras utanför brottsbalken.

I 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken anges också när åtal får väckas utan ett åtalsförordnande. Det gäller bl.a. om brottet har begåtts på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg (punkten 1).

6.6.2 Specialregler om domsrätt

I miljöbalken finns en bestämmelse om utsträckt svensk domsrätt för brott mot förbudet mot dumpning och förbränning av avfall inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon eller på det fria havet. Den som har begått sådant brott döms enligt 29 kap. 13 § miljöbalken vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.

Även LÅFF har en särskild bestämmelse om domsrätt när det gäller olagliga utsläpp och andra brott mot LÅFF som har begåtts i Sveriges ekonomiska zon. I 10 kap. 10 § LÅFF föreskrivs att domsrätt föreligger för vissa brott som har begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämpliga. Enligt 10 kap. 10 § andra stycket LÅFF kan domsrätt även föreligga för vissa specifika brott som har begåtts på ett utländskt fartyg inom en annan stats inre vatten, territorialhav eller svensk ekonomisk zon om överträdelsens har medfört eller sannolikt kommer medföra föroreningar på svenskt inre vatten, territorialhav eller svensk ekonomisk zon och fartyget frivilligt anlöper svensk hamn. Av tredje stycket framgår dessutom att svensk domsrätt föreligger avseende vissa brott som har begåtts på ett utländskt fartyg på det fria havet om de frivilligt anlöper svensk hamn. Detsamma gäller enligt tredje stycket om gärningen kan leda till ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken. För att lagstiftningen ska vara anpassad till de särskilda begränsningar som följer av UNCLOS har det i 11 § samma kapitel införts en särskild åtalsbegränsningsregel.

6.6.3 Domsrätt och företagsbot

Företagsboten utgör en särskild rättsverkan av brott. Det finns inga bestämmelser om domsrätt som tar sikte specifikt på företagsbot. Frågor om domsrätt får lösas enligt de generella bestämmelserna om domsrätt i 2 kap. brottsbalken eller eventuella bestämmelser i speciallagstiftningen. Finns domsrätt över ett brott som sådant finns också domsrätt över särskilda rättsverkningar av brottet, t.ex. företagsbot (jfr prop. 2018/19:164, Skärpta straffrättsliga sanktioner mot företag, s. 50).

6.6.4 Hamnstatsjurisdiktion

Fartygsåtervinningsförordningen reglerar bl.a. förekomst av farliga material ombord på fartyg och krav om att fartyg ombord ska medföra en förteckning över farliga material. För kontroll av att dessa regler följs krävs tillsyn. Som också nämnts är Transportstyrelsen tillsynsmyndighet över att dessa regler följs. En förutsättning för att tillsyn ska kunna utövas är att Sverige och därmed tillsynsmyndigheterna har jurisdiktion över det område där fartygen befinner sig.

I UNCLOS finns regler om staters möjligheter att utöva jurisdiktion över olika havsområden. Dessa regler ser olika ut för olika havsområden, exempelvis territorialhavet eller den ekonomiska zonen. UNCLOS innehåller regler om jurisdiktion som handlar om vilka lagar en stat får anta för de olika områdena (s.k. 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 s.k. inre vatten. Fartyg som frivilligt befinner sig på sådant vatten anses ha underkastat sig den statens ordinära territoriella jurisdiktion (jfr artiklarna 25(2) och 211(3) UNCLOS). 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.

Nu aktuella regler om kontroll av farliga ämnen kommer i huvudsak att aktualiseras då ett fartyg befinner sig i en svensk hamn. Då föreligger hamnstatsjurisdiktion.

7 Val av sanktioner

Fartygsåtervinningsförordningen anger inte vilka överträdelse av förordningens bestämmelser som ska sanktioneras av medlemsstaterna eller hur överträdelserna ska sanktioneras. Av artikel 22 följer endast att medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för

att se till att de genomförs samt att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Med sanktion avses i en EU-rättsakt såväl administrativa ingripanden som påföljder för brott. Av fartygsåtervinningsförordningens ingress framgår att medlemsstaternas sanktioner för överträdelse av förordningen får vara såväl civilrättsliga som administrativa (se beaktandesats 17).

7.1 Överväganden

7.1.1 EU-rättsliga överväganden

EU:s medlemsstater är skyldiga att se till att EU-rätten får ett praktiskt genomslag. Det räcker inte med att exempelvis ett direktivs bestämmelser är korrekt genomförda i nationell rätt. Nationella myndigheter måste också se till att miljökraven följs i praktiken. Frågan om hur medlemsstaterna ska få medborgarna att följa miljölagstiftningen överläts däremot i stor utsträckning till medlemsstaterna. EU har dock inte överlämnat valet av sanktioner helt till medlemsstaterna. Medlemsstaterna måste t.ex. ingripa mot överträdelse av EU-rätten enligt regler som motsvarar de materiella och processuella regler som gäller för överträdelse av liknande art och svårighetsgrad enligt nationell rätt. Det rör sig om en relativ standard som är beroende av hur liknande handlingar betraktas av den nationella lagstiftaren (David Langlet och Said Mahmoudi, EU:s miljö rätt, 2011, s. 175). Vad som avses med kravet på att de sanktioner som fastställs ska vara effektiva, proportionella och avskräckande framgår generellt sett inte något närmare av rättsakten. Syftet med en sanktion är emellertid att påverka människors handlande. Om sanktionerna är för få eller inte tillräckligt kännbara finns en risk för att den avskräckande effekten uteblir. Straffrättsliga påföljder antas också vara mer avskräckande än andra typer av reaktioner från samhällets sida.

EU-kommissionen har uttalat dels att straffrättsliga påföljder är en kraftfullare markering av att ett agerande inte är accepterat, dels att en administrativ sanktion kan sakna avskräckande verkan om lagöverträdaren saknar tillgångar eller om denna har en mycket god ekonomi och för det tredje att straffrätten ger tillgång till kraftfullare verktyg än vad förvaltnings- och civilrätten kan erbjuda (Skäl 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser). Kravet på proportionalitet får dessutom antas innebära ett krav på att sanktionen ska motsvara överträdelsens allvar. Det innebär att allvarliga överträdelse ska mötas med hårdare sanktioner än de som är mindre allvarliga.

Hänvisningsteknik

Hänvisningar till EU-rättsakter kan göras antingen statiska eller dynamiska. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i en viss angiven lydelse. En dynamisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. De föreslagna lagändringarna hänvisar till en EU-förordning som är direkt tillämplig i svensk rätt. Skyldigheter och rättigheter för de behöriga myn-

digheterna och de aktörer som omfattas av den unionslagstiftning som faller inom förordningens tillämpningsområde följer direkt av förordningen. De kompletterande nationella bestämmelserna inom miljöbalkens tillämpningsområde som föreslås i denna lagrådsremiss innebär att vissa bestämmelser i miljöbalken utvidgas till att avse sanktioner för överträdelser av förordningen.

För att säkerställa att EU-förordningen alltid får omedelbart genomslag i Sverige bör hänvisningarna till EU-förordningarna i de kompletterande bestämmelserna i miljöbalken vara dynamiska. När det gäller straffbestämmelserna innebär en sådan hänvisningsteknik en tillräcklig avgränsning av straffbestämmelsernas räckvidd eftersom den kombineras med en ram inom vilken det straffbara området anges.

7.1.2 Olika typer av sanktioner

Det finns ingen legaldefinition av begreppet sanktion i svensk rätt. Klart är att en sanktion alltid ska ha ett handlingsdirigerande eller bestraffande syfte. Ordet sanktion används ofta som ett gemensamt ord för olika tvångsingripanden från samhällets sida mot beteenden som strider eller stridit mot en rättsregel (jfr SOU 2002:50 Miljöbalken under utveckling, ett principbetänkande, s. 211 f.). I begreppet ingår både straffrättsliga och administrativa sanktioner. Till de administrativa sanktionerna räknas ofta tillsynsmyndigheternas användning av förelägganden, förbud och miljö-sanktionsavgifter, medan straff och särskilda rättsverkningar av brott (företagsbot, förverkande och näringsförbud) räknas till de straffrättsliga sanktionerna (se t.ex. SOU 2017:63 Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet, s. 112).

Straffrättsliga sanktioner

En kriminalisering syftar till att motverka ett oönskat beteende. Önskade beteenden kan även motverkas på andra sätt, exempelvis genom ekonomiska styrmedel eller administrativa sanktioner. Som utgångspunkt anses gälla att kriminalisering bör ske med återhållsamhet och endast användas när metoden framstår som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras till sådana beteenden som kan leda till påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt (prop. 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande, s. 52).

Företagsbot

Enligt svensk rätt kan endast fysiska personer begå brott, men juridiska personer kan lagföras för brott och åläggas straffrättsliga sanktioner t.ex. förverkande och företagsbot.

På yrkande av allmän åklagare kan ett företag åläggas företagsbot för bl.a. brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter.

En första förutsättning för att företagsbot ska kunna dömas ut är att det har begåtts ett brott. Det innebär att någon fysisk person måste uppfylla samtliga objektiva och subjektiva rekvisit som krävs för straffansvar.

Näringsidkare kan därmed dömas att betala en företagsbot om samtliga objektiva och subjektiva rekvisit för den brottsliga gärningen är uppfyllda. Det finns inte något krav på att gärningsmannen åtalas för brottet eller ens identifieras, men brottet måste vara begånget i verksamheten. För att företaget ska åläggas företagsbot krävs också att företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet, eller brottet har begåtts av a) en person i ledande ställning i företaget grundad på befogenhet att företräda företaget eller att fatta beslut på dess vägnar, eller b) en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten (36 kap. 7 § brottsbalken). Med företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer. Företagsbot kan alltså endast bli aktuellt om det har begåtts ett brott i verksamheten. En näringsidkare som är en juridisk person kan därmed dömas att betala en företagsbot om samtliga objektiva och subjektiva rekvisit för den brottsliga gärningen är uppfyllda. Det finns inte något krav på att gärningsmannen åtalas för brottet eller ens identifieras, men brottet måste vara begånget i verksamheten.

Företagsbot ska som utgångspunkt fastställas till lägst fem tusen kronor och högst tio miljoner kronor. Om det är fråga om ett större företag och brottsligheten är särskilt klandervärd ska dock sedan den 1 januari 2020 företagets finansiella ställning beaktas vid bestämmandet av företagsbotens storlek. För dessa fall har maximibeloppet för företagsboten höjts från 10 miljoner kronor till 500 miljoner kronor (se prop. 2018/19:164).

Företagsbot får föreläggas genom strafföreläggande, se 5 § lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. Enligt samma lag är det möjligt att föra en särskild talan om företagsbot som då inte utgör en del av ett åtal mot en fysisk person.

Att utreda brott som är hänförliga till ett fartyg som befinner sig i svensk hamn kan innebära svårigheter, särskilt när det är fråga om utländska fartyg. Utländska fartyg kan t.ex. hinna lämna svensk hamn och även svenskt sjöterritorium innan utredningen har kunnat slutföras. Det innebär att det av utredningstekniska skäl kan vara svårt att lagföra en juridisk person även om reglerna om företagsbot kan användas.

Administrativa sanktioner

Administrativa sanktioner är en samlande beteckning för olika icke-straffrättsliga sanktioner och hit hör, som redan nämnts, tillsynsmyndigheternas användning av förelägganden, förbud och miljö-sanktionsavgifter, men även återkallelse av tillstånd. I sjörättsliga sammanhang kan även nyttjandeförbud, flaggstatsrapport och offentlig-görande nämnas.

Tillsynsåtgärder enligt miljöbalken

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 användas. Förelägganden och förbud enligt miljöbalken får även förenas med vite. En tillsynsmyndighets handlingsutrymme enligt miljöbalken är således förhållandevis brett.

Om det finns misstanke om brott har tillsynsmyndigheten en skyldighet att anmäla till överträdelse till Polis- eller Åklagarmyndigheten.

Miljösanktionsavgifter

Enligt 30 kap. 1 § miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om att en särskild avgift, en miljösanktionsavgift, ska betalas av den som bl.a. åsidosätter bestämmelser i miljöbalken, föreskrifter som meddelats med stöd av balken eller bestämmelser i EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde. Sanktionsavgiftens storlek ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. Tillsynsmyndigheten beslutar om miljösanktionsavgift (30 kap. 3 § miljöbalken). Ett beslut om miljösanktionsavgift ska delges den som är skyldig att betala. Beslutet kan enligt 30 kap. 7 § miljöbalken överklagas till mark- och miljödomstol. Kammarkollegiet ansvarar för uppgiften att driva in statens fordran.

Tillsynsåtgärder som komplement till straffsanktion

Fartygsåtervinningsförordningen omfattas av miljöbalkens tillsynsbestämmelser i 26 kap. miljöbalken. Tillsynsmyndigheterna, i detta fall Transportstyrelsen och Naturvårdsverket, kan med stöd av dessa bestämmelser meddela beslut om förelägganden och förbud. Beslut om förelägganden och förbud får förenas med vite. Överträdelse av fartygsåtervinningsförordningens bestämmelser kan därmed, oavsett om de är straffsanktionerade eller inte, bli föremål för tillsynsåtgärder.

7.1.3 Hur 29 kap. miljöbalken förhåller sig till brottsbalken och smugglingslagen

En person ska inte dömas till ansvar enligt 29 kap. miljöbalken om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). Det framgår av 29 kap. 11 § andra stycket miljöbalken. Smugglingslagen är således primär i förhållande till miljöbalkens straffbestämmelser.

Smugglingslagen innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor. Med varor förstås i princip materiella ting (se prop. 1999/2000:124, En ny smugglingslag m.m., s. 105).

För att dömas för smuggling enligt 3 § tredje stycket 1 smugglingslagen krävs att någon från landet för ut en vara i strid med ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för utförsel eller efter utförseln förfogar över varan i strid med förbudet eller villkoret. Det kan t.ex. gälla export av avfall i strid med avfallstransportförordningen enligt 29 kap. 4 a § första stycket 3 a miljöbalken (otillåten avfallstransport). Export av avfall i strid med avfallstransportförordningen kan även utgöra olovlig utförsel enligt 7 § smugglingslagen.

Smuggling kräver uppsåt. För fall av grov oaktsamhet kan straff för olovlig utförsel utdömas. Enligt 14 § smugglingslagen är försök till smuggling straffbart men inte försök till olovlig utförsel.

De fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen är undantagna från bestämmelserna i avfallstransportförordningen. Export av dessa fartyg innebär således inte att man bryter mot det i avfallstransport-

förordningen angivna exportförbudet och därmed aktualiseras inte heller ansvar enligt smugningslagen på den grunden.

7.2 Straffbestämmelser bör föras in i miljöbalken

Regeringens bedömning: Sanktioner i form av straffbestämmelser för överträdelser av fartygsåtervinningsförordningen bör föras in i miljöbalken.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.
Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Miljöbalkens mål framgår av 1 kap. 1 §. Balkens syfte är bl.a. att främja en hållbar utveckling för att nuvarande och kommande generationer ska tillförsäkras en hälsosam och god miljö (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 6 f.). Av miljöbalkens allmänna tillämpningsregler i 1 § andra stycket framgår att miljöbalken ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan.

Målet med fartygsåtervinningsförordningen är bl.a. att underlätta ratificeringen av Hong Kong-konventionen och därigenom säkerställa att fartyg återvinns med säkra och miljövänliga metoder. Syftet är även att minska skillnaderna mellan operatörer i EU, OECD-länder och berörda tredjeländer när det gäller hälsa och säkerhet på arbetsplatsen och miljönormer.

Vid valet av sanktion för överträdelser på miljörättens område är det i svensk rätt främst en fråga om att välja vilka överträdelser som ska vara föremål för straffbestämmelser enligt 29 kap. miljöbalken och vilka som ska vara föremål för bestämmelser om miljöstraffavgifter enligt 30 kap. miljöbalken och förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter.

I såväl miljöbalken som fartygsåtervinningsförordningen finns en tydlig koppling mellan skyddet av miljön och skyddet för människors hälsa. Tillsynsansvaret för att fartygsåtervinningsförordningen efterlevs är redan reglerat i miljötillsynsförordningen (2 kap. 24 § 8 och 27 § 3). Det finns således redan i dag en stark koppling mellan fartygsåtervinningsförordningen och miljöbalken. Sanktioner för överträdelser av fartygsåtervinningsförordningen bör därför regleras genom straffbestämmelser eller genom miljöstraffavgifter enligt miljöbalken. Vissa överträdelser av fartygsåtervinningsförordningen bör vara straffsanktionerade och dessa straffbestämmelser bör föras in i 29 kap miljöbalken.

Skillnaden mellan straffpåföljd och miljöstraffavgift

Det saknas kunskap om effektiviteten av olika typer av sanktioner på miljöområdet. Användningen av administrativa sanktioner följs exempelvis inte upp och utvärderas, och Brottsförebyggande rådet bedriver för närvarande ingen forskning om miljöbrottslighet. I tidigare utredningar har det antagits att en straffpåföljd i många situationer kan ha en god av-

hållande effekt på just miljöområdet. Många kriminella beteenden är av den arten att de sällan styrs av rationella överväganden utan begås i affekt och i hastigt mod. I fråga om miljöbrottslighet har det antagits att det många gånger förhåller sig på motsatt sätt. Här gäller det i stället att påverka just överlagda ställningstaganden. Som exempel har nämnts att de flesta överträdelse inte begås för att skada miljön utan för att minska kostnader, öka sin vinst eller gynna andra egenintressen (se SOU 1993:27, Miljöbalk. Huvudbetänkande av miljöskyddskommittén, s. 640 f., Brottsförebyggande rådet, Miljöstraffrätten i praktiken, 2002, SOU 2002:50, s. 234 f.).

En grundläggande skillnad mellan straffrättsliga sanktioner och miljö-sanktionsavgifter är att det straffrättsliga ansvaret uppkommer först om en gärning begås med uppsåt eller av oaktsamhet medan ansvaret är strikt för överträdelse som kan leda till miljö-sanktionsavgift (se prop. 1997/98:45 s. 535 och 30 kap. 2 § miljöbalken). Eftersom systemet med miljö-sanktionsavgifter inte förutsätter individuellt ansvar, är en annan skillnad att miljö-sanktionsavgifter kan tas ut inte endast av fysiska personer utan även av juridiska personer. Dessutom beslutas miljö-sanktionsavgiften av tillsynsmyndigheten. Bakgrunden till detta är att det ofta är tillsynsmyndigheter som upptäcker överträdelse och de har ofta bäst förutsättningar att utreda dem. Användning av miljö-sanktionsavgifter kan därför leda till att fler överträdelse kan beivras och att handläggningen av överträdelse blir mer effektiv.

Systemet med miljö-sanktionsavgifter bygger på ett strikt ansvar för att undvika bevisvårigheter. Miljö-sanktionsavgiften förutsätter alltså inte att en överträdelse har skett till följd av ett uppsåtligt eller vårdslöst agerande, utan det räcker att objektivt kunna konstatera att en överträdelse har skett. Tanken är att systemet ska vara enkelt, tydligt, snabbt och schabloniserat. En miljö-sanktionsavgift ska inte tas ut om det är uppenbart oskäligt. Detta innebär att utrymmet för skönsmässiga bedömningar och avvägningar är mycket litet. Utrymmet måste vara litet för att systemet ska kunna vara enkelt, lätt att tillämpa och samtidigt effektivt. (prop. 2005/06:182, Miljöbalkens sanktionssystem, m.m., s. 34 ff.). En förutsättning för att införa miljö-sanktionsavgift som sanktion för en överträdelse är därför att överträdelsen ska vara lätt att utreda och konstatera. Om mer ingående bedömningar behöver göras eller om en överträdelse bedöms vara av mer allvarlig art bör inte miljö-sanktionsavgift väljas som sanktion.

Åtalsprövningsregeln och dubbelprövningsförbudet

Många av straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken har ett förhållandevis brett tillämpningsområde. På så sätt skiljer de sig från sanktionsbestämmelserna i förordningen om miljö-sanktionsavgifter som avser klart avgränsade otillåtna ageranden. Det förekommer att ett agerande som omfattas av en miljö-sanktionsbestämmelse även omfattas av någon av straffbestämmelserna.

Att ett visst agerande omfattas av två olika sanktionssystem är i sig inte problematiskt i förhållande till det s.k. dubbelprövningsförbudet, jfr artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt 30 kap. 9 § och 45 kap. 1 § rättegångsbalken. Konflikten uppstår först när samma gärning är föremål för prövning i båda systemen.

Konflikter mellan sanktionssystemen hanteras i 29 kap. 11 § miljöbalken. Första stycket undantar vissa gärningar från straffansvar om de är att anse som ringa. Tredje stycket reglerar situationen att ett vitesföreläggande har överträtts som samtidigt innebär att en straffbar gärning har begåtts. Bestämmelsen syftar till att förhindra att någon prövas två gånger för samma sak på ett sätt som kan strida mot dubbelprövningsförbudet. Om ett vitesföreläggande har meddelats, t.ex. ett föreläggande om att upphöra med ett visst agerande, och föreläggandet inte följs, kan tillsynsmyndigheten välja att ansöka om att vitet döms ut. Det faktum att föreläggandet inte följs kan samtidigt innebära en överträdelse av miljöbalken. Av tredje stycket följer att om ett vitesföreläggande har överträtts så ska det inte dömas till ansvar enligt kapitlet för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Sedan Högsta domstolens beslut i rättsfallet NJA 2013 s. 502 får det anses klart att det inte är överträdelsen av vitesföreläggandet som utgör hinder mot en annan typ av ingripande. Den avgörande tidpunkten för när sådant hinder uppkommer bör i stället anses vara när det inleds en domstolsprocess angående frågan om att döma ut vitet. Ett förslag på ändring av bestämmelsen i 29 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken har därför tagits fram (se prop. 20/21:27 Nytt regelverk för handel med utsläppsätter). Åtalsprövningsregeln i fjärde stycket innebär att om en gärning som avses i 29 kap. 1–9 §§ miljöbalken kan leda till miljöstraffavgift och inte kan antas leda till någon annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Vid konkurrens har således miljöstraffavgiften företräde. Åtalsprövningsregeln är inte beroende av att en miljöstraffavgift faktiskt har utfärdats. Bestämmelserna är vägledande för vilket sanktionssystem som lagstiftaren bör välja i det enskilda fallet.

8 Nya bestämmelser i miljöbalken med anledning av EU-förordningen om fartygsåtervinning

8.1 Otillåten fartygsåtervinning

Regeringens förslag: Den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar ett fartyg som omfattas av EU-förordningen om fartygsåtervinning för återvinning på en plats som inte finns upptagen på den europeiska förteckningen över fartygsåtervinningsanläggningar, ska dömas för otillåten fartygsåtervinning. Straffet ska vara böter eller fängelse i högst två år. För försök till uppsåtligt brott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Det ska inte dömas till ansvar för otillåten fartygsåtervinning om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt bestämmelsen om miljöbrott.

Promemorians förslag skiljer sig från regeringens på så sätt att ansvars-subjektet i promemorian var fartygsägaren och såväl oaktsamma som uppsåtliga brott föreslogs kriminaliseras på försöksstadiet.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller inte haft någon synpunkt på det. *Göteborgs tingsrätt* påtalar emellertid att det kan vara svårt att avgöra vem som avses med uttrycket ”chefen” som förekommer i definitionen av fartygsägare i fartygsåtervinningsförordningens artikel 3.1.14. Tingsrätten noterar att ”chefen” i den engelska versionen av förordningen benämns ”manager”, i den franska ”l’armateur” och i den tyska ”Geschäftsführer”. I samtliga fall används beteckningar som har en mer precis mening än det allmänt hållna svenska ”chefen”. Tingsrätten utgår vidare från att det som i promemorian och den svenska översättningen av EU-förordningen benämns ”bareboatfraktare” egentligen avser bareboatbefraktare. Även *Havs- och vattenmyndigheten* noterar att termen troligen ska vara bareboatbefraktare. Myndigheten uttrycker att det är positivt och riktigt att sanktioner riktas både mot fartygsägare och de som kan anses agera i fartygsägarens ställe. *Naturvårdsverket* har inget att erinra mot förslaget, men delar bedömningen i promemorian att det kan komma att bli förenat med svårigheter att styrka brott. Mot bakgrund av utmaningarna i att formulera en straffbestämmelse som fyller avsett syfte bör enligt verket en uppföljning och översyn av hur bestämmelsen har kunnat tillämpas övervägas. I de fall när ett fartyg faktiskt har lämnats för återvinning på en plats som inte finns upptagen på EU:s förteckning över fartygsåtervinningsanläggningar finns enligt verket en uppenbar problematik i de ägarbyten och den utflaggning av fartyg som ofta sker innan ett fartyg skickas för återvinning. I de fall när ett fartyg fortfarande befinner sig i Sverige eller någonstans på väg till en plats för återvinning kan, som verket uppfattar förslaget, försöksbrott endast komma i fråga när fartygsägarens avsikt kan fastställas. *Svea hovrätt, allmän avdelning samt mark- och miljööverdomstolen* anför att det kan ifrågasättas om straffbestämmelsen kan kopplas till ett begrepp (fartygsägare) som omfattar juridiska personer, vilka enligt allmänna straffrättsgrundsatser inte kan dömas för brott. Domstolen anför vidare att det vore önskvärt att författningskommentaren gav mer ledning i fråga om vilka händelseförlopp som kan utgöra försök till otillåten fartygsåtervinning och att frågan om när försökspunkten är uppnådd bör utvecklas.

Åklagarmyndigheten anser att det är rimligt att straffbelägga otillåten fartygsåtervinning på försöksstadiet, framför allt med tanke på syftet att kunna ingripa i förtid innan skador på miljö eller människor har hunnit uppstå. Myndigheten anser dock att frågan när försökspunkten ska anses uppnådd skulle behöva exemplifieras eller utvecklas ytterligare i författningskommentaren för att förtydliga vilka fall försöksbestämmelsen är tänkt att träffa, bl.a. med hänsyn till att fullbordanstillpunkten är tänkt att inträffa redan när fartyget har lämnats på en plats för icke godkänd återvinning dvs. utan att någon egentlig återvinning behöver ha påbörjats.

När det gäller försöksbrott och oaktsamhet ansåg *Åklagarmyndigheten* inledningsvis att förslaget borde behållas med en tydligare motivering och bemötande av Högsta domstolens ställningstagande i NJA 2016 s. 746, i vilket domstolen uttalade att det är en allmän straffrättslig princip att försöksbrott förutsätter uppsåt till ett fullbordat brott och, enligt *Åklagarmyndigheten*, i praktiken upphävde en fortsatt tillämpning av den i målet

aktuella straffbestämmelsen (otillåten avfallstransport) i fråga om oakt-samma försöksbrott. I en kompletterande remissynpunkt har myndigheten dock framfört att det är tillräckligt att kriminalisera uppsåtligt brott på försöksstadiet.

Åklagarmyndigheten anför vidare det är ofrånkomligt att det kan föreligga bevissvårigheter när det gäller att styrka en tidigare ägares avsikt med en fartygsöverlåtelse och att det därför kan komma att innebära tillämpningssvårigheter att straffa tidigare ägare i samband med fartygsöverlåtelser. Skulle det ändå kunna bevisas en avsikt att en ny ägare bara är ett led för att möjliggöra en felaktig återvinning, kan det återstå problem med bestämmelsens utformning i förhållande till legalitetsprincipen eftersom tolkningsutrymmet av att fartygsägaren lämnar fartyget för återvinning är begränsat. Bestämmelsens utformning gör det enligt Åklagarmyndigheten svårt att se någon faktisk möjlighet att utkräva ett ansvar mot en tidigare ägare som gärningsman, annat än möjligen vid en överlåtelse direkt till en icke godkänd återvinningsanläggning. Tillämpningsproblem av detta slag kan dock, enligt myndigheten, förhoppningsvis hanteras genom medverkansbestämmelserna i 23 kap. 4 § brottsbalken.

Skälen för regeringens förslag

Terminologin

En fartygsägare är skyldig att se till att det fartyg som ska återvinnas endast återvinns på sådana fartygsåtervinningsanläggningar som finns upptagna på den europeiska förteckningen och att fartyget har ett återvinningsintyg (artikel 6.2 a och 6.2 c i fartygsåtervinningsförordningen). Med fartyg avses enligt artikel 3.1.1 i fartygsåtervinningsförordningen alla typer av fartyg som är eller har använts i marina vatten, såsom undervattensfartyg, flytande farkoster, flytande plattformar, självflytande plattformar, flytande lagringsenheter (FSU) samt flytande enheter för produktion, lagring och avlastning (FPSO) liksom även sådana fartyg som har blivit rensade på utrustning eller blir bogserade.

Av artikel 2 följer att skyldigheten enligt artikel 6.2 endast ska tillämpas på fartyg som för en medlemsstats flagg. Undantag görs för fartyg med en bruttodräktighet på mindre än 500 och fartyg som bara trafikerar inhemska vatten under hela fartygets livslängd. Därutöver undantas krigsfartyg, marina stödtrupper och andra fartyg som ägs eller drivs av en stat och som för tillfället enbart används i statlig, icke-kommersiell tjänst.

Med fartygsägare avses enligt artikel 3.1.14 i fartygsåtervinningsförordningen den fysiska eller juridiska person som är registrerad som ägare av fartyget. Som fartygsägare räknas enligt artikeln även sådana personer som äger fartyget under en begränsad tid i väntan på att det ska säljas eller överlämnas till en fartygsåtervinningsanläggning eller, om det inte finns någon registrering, den fysiska eller juridiska person som äger fartyget eller någon annan fysisk eller juridisk person som har övertagit fartygets drift, såsom chefen eller bareboatfraktaren samt den juridiska person som driver ett fartyg ägt av ett land. Som framgått ovan är bedömningen att med registrering avses registrering i de nationella fartygsregistren eller IMO:s register för sjöfarten.

Regeringen delar Göteborgs tingsrätts och Havs- och vattenmyndighetens bedömning att termen i definitionen rätteligen ska vara bareboat-

befraktare (dvs. någon som hyr ett fartyg utan besättning av en redare) och Sverige avser att i samband med att Sverige begär nämnd rättelse av artikel 4 av den svenska versionen av fartygsåtervinningsförordningen även att ta upp denna fråga liksom frågan om termen ”chefen”, som Göteborgs tingsrätt har lyft.

Fartygsåtervinningsförordningens bestämmelser om förberedelser inför fartygsåtervinning

Fartygsåtervinningsförordningen innehåller en mängd bestämmelser om förberedelser inför att ett fartyg ska återvinnas. Fartygsägaren ska t.ex., inför att ett fartyg ska återvinnas, anmäla sin avsikt att återvinna fartyget till den ansvariga myndigheten (artikel 6.1 b), dvs. Transportstyrelsen. Anmälan ska göras inom den tidsfrist som myndigheten fastställer.

Fartygsägaren ska vidare förse den driftsansvariga på aktuell fartygsåtervinningsanläggning under vilkens ansvar fartyget ska återvinnas med all information om fartyget som behövs för att den driftsansvariga ska kunna ta fram en återvinningsplan för fartyget (artikel 6.1 a).

Innan fartyget tas ur bruk och återvinning påbörjas ska fartyget genomgå en slutlig besiktning (artikel 8.7). Det är denna slutliga besiktning som, om den genomförs utan anmärkning, ska resultera i att den ansvariga myndigheten, dvs. Transportstyrelsen, utfärdar det återvinningsintyg som fartygsägaren ansvarar för att se till att fartyget har innan det får återvinnas (artikel 9.9).

Återvinningsintyget, som ska utfärdas för en period på högst tre månader, ska åtföljas av förteckningen över farliga material och fartygets återvinningsplan, vilken alltså ska tas fram av den driftsansvarige på aktuell fartygsåtervinningsanläggning (artiklarna 10.3 och 9.9). Återvinningsplanen ska bl.a. ange i vilken mån eventuellt förberedande arbete kommer äga rum på annan plats än den fartygsåtervinningsanläggning som har angetts i planen, var fartyget kommer förvaras under återvinningen och en kortfattad plan för ankomsten (7.2 b). Planen ska godkännas av den behöriga myndigheten, dvs. Naturvårdsverket (artikel 7.3).

Om dessa förberedelser följs är förutsättningarna goda för att fartyg ska återvinnas på miljömässigt godtagbara sätt och att tillsynsmyndigheterna ska kunna kontrollera att så sker samt uppmärksamma fall när fartyg riskerar att återvinnas i strid med återvinningsförordningen.

En ny straffbestämmelse om otillåten fartygsåtervinning

Syftet med kravet på att fartyg ska återvinnas på en auktoriserad anläggning är att fartyg ska återvinnas under miljömässigt godtagbara förhållanden oavsett var i världen de återvinns. Att inte iaktta de krav som fartygsåtervinningsförordningen ställer i detta avseende är allvarligt.

Antagandet av fartygsåtervinningsförordningen och den ändring av avfallstransportförordningen som skett därigenom innebär att export av fartyg som för en medlemsstats flagg och omfattas av fartygsåtervinningsförordningen sedan 31 december 2018 inte längre omfattas av avfallstransportförordningen och därmed inte heller av miljöbalkens straffbestämmelser om otillåten avfallstransport (med undantag från punkten 1 som avser nationella yrkesmässiga avfallstransporter). Det innebär i praktiken att Sverige saknar straffbestämmelser för export av farligt avfall i form av

uttjänta svenskflaggade fartyg med en bruttodräktighet på minst 500 till länder utanför EU.

Syftet med exportförbudet i avfallstransportförordningen är att förhindra att avfall hanteras på ett icke godtagbart sätt. Syftet med fartygsåtervinningsförordningens krav på fartygsägare att se till att deras fartyg återvinns på en auktoriserad återvinningsanläggning är detsamma.

Om en fartygsägare i strid med fartygsåtervinningsförordningen inte säkerställer att dess fartyg återvinns på fartygsåtervinningsanläggning som är upptagen på den europeiska förteckningen så är det en allvarlig överträdelse av förordningen som bör straffsanktioneras.

Allvaret av en överträdelse av nämnt exportförbud i avfallstransportförordningen och kravet i artikel 6.2 fartygsåtervinningsförordningen på att ett fartyg endast får återvinnas på en auktoriserad fartygsåtervinningsanläggning bör i straffrättsligt hänseende bedömas lika. En straffrättslig sanktion för nämnda överträdelse av fartygsåtervinningsförordningen bör därför föras in i 29 kap. miljöbalken. Brottet bör benämnas otillåten fartygsåtervinning.

Straffskalan bör vara böter eller fängelse i högst två år

Straffskalan för otillåten avfallstransport uppgår till böter eller fängelse i högst två år. Straffskalan bör vara densamma för den som inte säkerställer att dess fartyg återvinns på en godkänd fartygsåtervinningsanläggning. En näringsidkare som begår brott i utövningen av näringsverksamhet kan åläggas företagsbot med stöd av 36 kap. 7 § brottsbalken.

Ansvarssubjektet och risken för att återvinningsförordningens bestämmelser kringgås genom s.k. utflaggning

I vissa fall kan en fartygsägare sälja fartyget kort tid innan det ska lämnas för återvinning men med full vetskap om att fartyget ska återvinnas och att fartyget kommer att återvinnas på en anläggning som inte är godkänd. Fartyg kan i sådana fall även flaggas om till ett annat lands flagg. Är det fråga om ett fartyg som tidigare har fört en medlemsstats flagg och som efter försäljningen lämnas för att återvinnas på en plats som inte utgör en godkänd fartygsåtervinningsanläggning kan syftet med förfarandet vara att kringgå fartygsåtervinningsförordningens bestämmelser. Det kan även vara fråga om försäljningar direkt till anläggningar som inte finns med i den europeiska förteckningen.

I de fall det går att fastställa att syftet med en fartygsöverlåtelse har varit att fartyget ska återvinnas på en plats som inte finns upptagen på den europeiska förteckningen bör den tidigare fartygsägaren kunna hållas ansvarig för en sådan otillåten fartygsåtervinning. Den tidigare fartygsägaren får därmed anses vara den som har lämnat fartyget på platsen för återvinning i strid med fartygsåtervinningsförordningens bestämmelser. Det kan dock vara förenat med svårigheter att avgöra syftet med en försäljning och om ett fartyg ska tas ur bruk eller inte. Eventuellt kan ledning hittas i om fartygets försäkring har ändrats eller om värdet av fartyget rent redovisningstekniskt har ändrats.

Såväl Naturvårdsverket som Åklagarmyndigheten har lyft farhågor om svårigheten med att styrka brott i samband med de ägarbyten och den utflaggning av fartyg som ofta görs innan ett fartyg skickas för återvinning.

Åklagarmyndigheten nämner särskilt att användningen av specialsubjektet fartygsägaren i gärningsbeskrivningen kan komma att begränsa bestämmelsen tillämpningsområde så att det blir svårt att straffa tidigare ägare i samband med fartygsöverlåtelse. Regeringen delar remissinstansernas bedömningar. För att minska risken för att fartygsåtervinningsförordningens bestämmelser ska kunna kringgå bör ansvarssubjektet inte vara fartygsägaren, utan den som lämnar ett fartyg för återvinning på en plats som inte är en sådan fartygsåtervinningsanläggning som finns upptagen på den europeiska förteckningen.

När det gäller Svea hovrätts synpunkt om straffbestämmelsen kan kopplas till ett begrepp (fartygsägare) som omfattar juridiska personer, vilka enligt allmänna straffrättsgrundsatser inte kan dömas för brott anser regeringen att i de fall otillåten fartygsåtervinning begås inom ramen för en enskild näringsidkares eller juridisk persons verksamhet får bedömningen av vilken eller vilka personer som svarar för brottet göras med tillämpning av sedvanliga straffrättsregler om företagaransvar. Ansvar bör då kunna riktas mot ställföreträdare, anställda eller uppdragstagare hos näringsidkaren. Med det ändrade ansvarssubjektet har dock även Svea hovrätts synpunkt tagits om hand.

Fullbordanstidpunkten

Med att lämna fartyget för återvinning menas att någon levererar fartyget, till en viss plats i syfte att fartyget ska tas ur bruk och återvinnas där. Det är emellertid inte ett krav att återvinningen har påbörjats eller slutförts. För att brottet ska anses fullbordat bör det räcka att fartyget har levererats till en plats som inte är en fartygsåtervinningsanläggning som finns upptagen på den europeiska förteckningen i syfte att fartyget ska tas ur bruk och återvinnas på platsen.

Transport av uttjänta fartyg för återvinning som inte omfattas av fartygsåtervinningsförordningen

Det är endast leverans av sådana uttjänta fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen som träffas av den nu föreslagna straffbestämmelsen om otillåten fartygsåtervinning. Transport av andra uttjänta fartyg för återvinning i länder utanför EU kan fortfarande omfattas av exportförbudet i avfallstransportförordningen och sådana transporter kan därmed leda till straffansvar enligt 29 kap. 4 a § 5 miljöbalken.

Oaktsamma gärningar bör straffsanktioneras

På samma sätt som för nuvarande straffstadgande om otillåten avfallstransport bör det för straffansvar för otillåten fartygsåtervinning räcka att brottet begås av oaktsamhet. Vad gäller ansvar för otillåten avfallstransport är det inte en förutsättning att gärningspersonen kände till eller var oaktsam i fråga om existensen av den regel som innehåller själva straffbestämmelsen. Den som har begått handlingen behöver alltså inte ha förstått att det han eller hon har gjort eller inte har gjort är brottsligt för att ansvar ska kunna utkrävas. Det krävs subjektiv täckning i fråga om bestämmelser som föreskriver viss handlingsplikt.

I fråga om straffansvar för överträdelser av avfallstransportförordningen har regeringen tidigare uttalat att utförelse av avfall från Sverige typiskt sett

är förenat med risker för människors hälsa och miljön. Det måste därför ställas särskilt höga krav på den som vill föra ut avfall från Sverige att känna till de regler som i olika hänseende gäller för export och utförsel av avfall. Det bör i många fall även vara möjligt att döma för uppsåtliga brott. Omständigheterna i det enskilda fallet kan visa på att gärningspersonen måste ha insett att utförsel av avfallet omfattas av restriktioner. (se prop. 2018/19:79, Ändamålsenliga sanktioner mot otillåtna avfallstransporter, s. 20 f.). I fråga om ansvar för den nu föreslagna straffbestämmelsen om otillåten fartygsåtervinning bör samma förhållanden gälla.

Försöksbrott bör straffsanktioneras

Ett brott anses fullbordat när samtliga rekvisit i en straffbestämmelse är uppfyllda. En förutsättning för att kunna döma för otillåten fartygsåtervinning är att någon har lämnat ett fartyg på en plats för återvinning som inte är en sådan fartygsåtervinningsanläggning som finns upptagen på den europeiska förteckningen.

För att ett straffbart försök ska föreligga krävs bl.a. att utförandet av brottet ska ha påbörjats, dvs. att den s.k. försökspunkten ska ha uppnåtts. Det går inte att generellt ange vad som krävs i det enskilda fallet för att försökspunkten ska anses vara passerad. Allmänt sett bör dock inte försökspunkten förläggas alltför långt från tidpunkten för brottets fullbordan.

Regeringen delar Åklagarmyndighetens bedömning att det fysiska momentet av föreslagen straffbestämmelse, dvs. själva transporten av ett fartyg till en viss plats, inte är något som råkar ske eller sker av misstag och att en fartygstransport därför i praktiken knappast kan komma till stånd annat än uppsåtligen.

När det gäller frågan om uppsåt till att ett fartyg utgör farligt avfall som fartygsägaren är skyldig att återvinna på en fartygsåtervinningsanläggning på den europeiska förteckningen delar regeringen även Åklagarmyndighetens bedömning att det är rimligt att en redare som avser att skrota ett större fartyg bör sätta sig in i vilka bestämmelser som gäller för omhändertagandet av avfallet.

Liksom Åklagarmyndigheten anser regeringen att fartygsägaren bör kunna straffas om det kan klarläggas att ett uttjänt fartyg som ska återvinnas har påbörjat sista färden mot en plats som inte är en fartygsåtervinningsanläggning på den europeiska förteckningen, även i de fall denna förnekar kännedom om förbudet mot att lämna ett fartyg för återvinning på en plats som inte finns med på den europeiska förteckningen eller uppger sig ha misstagit sig på de relevanta bestämmelserna i någon annat avseende. Detta förutsatt att ägarens misstag inte i straffrättslig mening varit ursäktligt. Regeringen anser att detsamma gäller kaptenen eller annan som agerar i fartygsägarens ställe.

Genom att sanktionera försök till otillåten fartygsåtervinning ökar möjligheterna för samhället att ingripa mot aktuell brottslighet innan skador på miljö eller människor har uppstått. En kriminalisering av försök till brott kan även ha en avskräckande effekt på den som planerar att återvinna ett fartyg på en olaglig fartygsåtervinningsanläggning. Regeringen delar Åklagarmyndighetens bedömning att det finns starka effektivitetsskäl för en sådan kriminalisering. Sammantaget bedöms det nödvändigt att införa en straffsanktion för försöksbrott.

Oaktsamt försöksbrott bör inte straffsanktioneras

Åklagarmyndigheten har pekat på svårigheter med att straffbelägga oaktsamma brott på försöksstadiet och rättsfallet NJA 2016 s. 746. Enligt Åklagarmyndigheten upphävde domstolen genom rättsfallet i praktiken en fortsatt tillämpning av den i målet aktuella straffbestämmelsen otillåten avfallstransport i fråga om oaktsamma försöksbrott.

Enligt Åklagarmyndigheten kännetecknas otillåten avfallsexport av två huvudsakliga moment, en fysisk godstransport och förekomsten av ett förbud. Enligt myndigheten kan man utgå ifrån att en godstransport regelmässigt kommer till stånd genom ett av exportören kontrollerat och åsyftat förfarande. Detta eftersom en export eller transport från ett land till ett annat inte är något som råkar ske eller sker av misstag. Den fysiska godstransporten kan därför i praktiken knappast komma till stånd annat än uppsåtligt. Däremot kan oaktsamhet hänföra sig till det andra momentet; existensen av ett förbud.

För den primära straffrättsliga bestämmelsen är det enligt Åklagarmyndigheten förvisso så att villfarelse eller okunskap om existensen av det konkreta straffbudet inte befriar från ansvar. Däremot anses subjektiv täckning krävas för bakomliggande förhållningsregler på så sätt att okunskap eller villfarelse gällande de bakomliggande rättsreglerna eller förhållandena (s.k. oegentlig rättsvillfarelse) i vart fall utesluter uppsåtligt brott. Myndigheten hänvisar till RH 2003:33 och Svea Hovrätts dom B 4881-14 (som ingår i NJA 2016 s 680). Mot en sådan bakgrund kan det, enligt myndigheten, vara svårt att se det principiella hindret att kriminalisera t.ex. ett av svenska tullmyndigheter upptäckt försök att genomföra en olaglig export, där exportören inte kan bevisas ha känt till förbudet, men i egenskap av exportör och näringsidkare rimligen borde ha satt sig in i vilka bestämmelser som gällde för exporten. Det finns enligt Åklagarmyndigheten starka effektivitetsskäl för en sådan kriminalisering. Samtidigt framhåller myndigheten att uppfattningen och ifrågasättandet av nämnda princip i praktiken bygger på en tillämpning av blandade subjektiva rekvisit där den fysiska transporten eller exporten till vilken ett försök hänför sig förutsätts vara avsedd och uppsåtlig. Ett liknande resonemang borde enligt myndigheten kunna gälla också för redare som avser att skrota ett större fartyg.

Det förhållandet att ett fartyg färdas från en plats till eller mot en destination kan enligt Åklagarmyndigheten knappast bero på annat än en avsikt. Om det kan klarläggas att ett fartyg påbörjat sista färden mot en icke godkänd återvinningsanläggning bör ägaren kunna straffas också i de fall denne förnekar kännedom om förbudet eller uppger sig ha misstagit sig på bestämmelserna i någon annat avseende. Detta förutsatt att ägarens misstag inte i straffrättslig mening varit ursäktligt.

När det gäller försök till oaktsamt brott delar regeringen den bedömning som Åklagarmyndigheten gör i sin kompletterande remissynpunkt och som bl.a. grundar sig i Högsta domstolens ställningstagande i NJA 2016 s. 746. Regeringen anser därför att det i fråga om brottet otillåten fartygsåtervinning är tillräckligt att kriminalisera uppsåtligt brott på försöksstadiet.

Bestämmelsen om miljöbrott bör tillämpas före straffbestämmelsen om otillåten fartygsåtervinning

Straffbestämmelsen om miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken har ett brett tillämpningsområde. Det innebär att paragrafen i vissa fall täcker även de situationer som kan straffas som otillåten fartygsåtervinning. Det kan t.ex. vara fråga om utsläpp av ämnen som orsakar föroreningar eller annan betydande olägenhet i miljön. Det är viktigt att förhållandet mellan bestämmelsen om miljöbrott och bestämmelsen om otillåten fartygsåtervinning klargörs.

Bestämmelsen om miljöbrott ska tillämpas före de flesta andra straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken (t.ex. otillåten avfallstransport, brott mot områdesskydd, artskyddsbrott, olovlig kemikaliehantering och otillåten miljöverksamhet). Det finns ingen anledning att göra en annan bedömning när det gäller otillåten fartygsåtervinning. Det bör därför framgå av lagtexten att bestämmelsen om miljöbrott ska tillämpas före bestämmelsen om otillåten fartygsåtervinning.

Uppföljning av bestämmelsens tillämpning

Regeringen delar Naturvårdsverkets bedömning att en uppföljning av hur bestämmelsen har kunnat tillämpas bör göras framöver.

8.2 Förverkande

Regeringens förslag: Ett fartyg som har varit föremål för otillåten fartygsåtervinning eller försök till sådant brott får förklaras förverkat om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för egendomen kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller inte haft någon synpunkt på det. Endast *Naturvårdsverket* har kommenterat förslaget särskilt. Verket framhåller att de krav som ställs på återvinning av fartyg enligt fartygsåtervinningsförordningen ska följas även när det gäller möjligheten att enligt 29 kap. 12 a § miljöbalken sälja eller förstöra avfall som har tagits i beslag och kan förväntas bli förverkat. Enligt verket framstår det dock som oklart vem som ska ansvara för att kraven i förordningen följs, när ett fartyg har lämnats för återvinning på en plats som inte finns upptagen på den europeiska förteckningen, särskilt om fartyget befinner sig utomlands. Verket framför också att möjligheten att tillämpa 29 kap. 12 a § miljöbalken skulle kunna påverkas av att avfallsdefinitionen enligt avfallsdirektivet endast ska gälla vid tillämpningen av vissa angivna bestämmelser i fartygsåtervinningsförordningen.

Skälen för regeringens förslag: Förverkande är en särskild rättsverkan av brott. Det finns två typer av förverkande, sakförverkande och värdeförverkande. Sakförverkande innebär att ägaren eller rättighetshavaren förlorar sin rätt till egendomen. Värdeförverkande innebär att förverkandeförklaringen avser värdet av viss egendom. Den enskilde förpliktas således att till staten betala det belopp som har förklarats förverkat. De grundläggande bestämmelserna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken.

Enligt 36 kap. 1 § brottsbalken ska utbyte av ett brott förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Med utbyte av brott avses både konkret egendom som någon kommit över genom brott och det till penningbelopp uppskattade värdet av vad som åtkommit. Begreppet omfattar alltså både konkreta föremål och abstrakt vinst (se prop. 1968:79 s. 76 och 79). Som utbyte av ett brott eller av brottslig verksamhet anses vid förverkande även egendom som har trätt i stället för utbyte, avkastning av utbyte samt avkastning av det som trätt i stället för utbyte (36 kap. 1 c § brottsbalken).

Bestämmelsen i 36 kap. 1 § brottsbalken om förverkande av utbyte av brott m.m. är generellt tillämplig på brott inom specialstraffrätten för vilka det är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Även bestämmelserna om förverkande av hjälpmedel enligt 36 kap. 2 § brottsbalken ska, om det inte finns avvikande regler, tillämpas på specialstraffrättsliga brott för vilka det är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Om det har uppkommit ekonomiska fördelar av brott som begåtts i näringsverksamhet ska, enligt 36 kap. 4 § brottsbalken, i vissa fall värdet därav förklaras förverkat, även när det inte följer av andra regler. Bestämmelserna om förverkande i brottsbalken kan således i vissa fall användas för otillåten fartygsåtervinning. Grunden för detta har av tillsynsmyndigheterna i vissa fall upplevts som osäker (jfr prop. 2018/19:79, s. 30). Bestämmelser om förverkande i speciallag går dock före brottsbalkens allmänna reglering. Förverkande av utbyte av brott bygger på tanken att den som har begått brottet inte ska kunna behålla egendomen eller dra nytta av de ekonomiska fördelar som det brottsliga agerandet kan ha gett upphov till (prop. 1997/98:45, del 2, s. 312 f.). I sammanhanget kan påminnas om att föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott får enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken tas i beslag.

Sedan den 1 augusti 2019 är det enligt 29 kap. 12 § miljöbalken möjligt att förverka avfall som har varit föremål för de brott som anges där. I bestämmelsen räknas bl.a. otillåten avfallstransport upp. I bestämmelsens motiv (prop. 2018/19:79, Ändamålsenliga sanktioner mot otillåtna avfallstransporter, s. 29 f.) anges att det kan framstå som underligt att ta i beslag och förverka ett föremål som utgör avfall eftersom avfall är ett föremål eller ämne som innehavaren vill göra sig av med, men att det i många fall är kostnaderna för att ta hand om avfallet på ett miljömässigt godtagbart sätt som innehavaren av avfallet försöker undvika genom att olagligt föra ut avfallet ur landet. Samma föremål kan också i ett senare led ha ett värde för innehavaren men fortfarande utgöra avfall. Många gånger kan avfallet därför ha ett ekonomiskt värde.

Fartyg som är uttjänta och ska återvinnas innehåller ofta delar som har stora ekonomiska värden. För att reglerna om otillåten fartygsåtervinning ska vara effektiva är det viktigt att uttjänta fartyg som har lämnats för att återvinnas på en plats som inte finns upptagen på den europeiska förteckningen kan förverkas. För att uttjänta fartyg som återvinns på ett otillåtet sätt ska omfattas av bestämmelserna om förverkande i 29 kap. miljöbalken bör därför den föreslagna straffbestämmelsen i 29 kap. 4 b § räknas upp i 12 § första stycket 1 i samma kapitel. En förutsättning för att egendom som har varit föremål för brott ska omfattas av 29 kap. 12 § första stycket 1, är att det anses utgöra avfall enligt miljöbalkens definition av avfall. Det följer av 29 kap. 12 § första stycket 1 f. Ett uttjänt fartyg som har varit

föremål för otillåten fartygsåtervinning, dvs. har lämnats för återvinning på en plats som inte finns upptagen på den europeiska förteckningen, eller försök till sådant brott, bör vara i ett sådant skick att det anses utgöra avfall i miljöbalkens definition av avfall, dvs. ett föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Enligt 29 kap. 12 a § miljöbalken kan avfall som har tagits i beslag och som skäligen kan antas bli förverkat säljas omedelbart om det finns risk för att avfallet blir förstört under förvaringen, förvaringen är förenad med alltför stora kostnader eller om det finns andra särskilda skäl. I fråga om fartyg kan en sådan förvaring tänkas bli förenad med stora kostnader. Avfallet får i stället förstöras om det inte kan säljas eller om det kan antas komma till brottslig användning eller på annat sätt är olämpligt för försäljning. Det är den myndighet som förvarar avfallet som får låta sälja eller förstöra avfallet med iakttagande av de krav som ställs på återvinning av fartyg enligt fartygsåtervinningsförordningen. Naturvårdsverket har framfört att möjligheten att tillämpa 29 kap. 12 a § miljöbalken skulle kunna påverkas av att avfallsdefinitionen enligt avfallsdirektivet endast ska gälla vid tillämpningen av vissa angivna bestämmelser i fartygsåtervinningsförordningen. Eftersom en förutsättning för att egendom som har varit föremål för brott som omfattas av 29 kap. 12 § första stycket 1 ska kunna förverkas är att egendomen är avfall enligt miljöbalkens definition av avfall bedömer regeringen att tillämpningen av 29 kap. 12 a § miljöbalken inte blir beroende av fartygsåtervinningsförordningens definition av avfall.

I de fall ett sakförverkande inte blir aktuellt i praktiken, eftersom det t.ex. kan vara förenat med svårigheter och stora kostnader att verkställa ett beslag av ett fartyg om inte befinner sig i Sverige, så kan det i stället bli aktuellt med ett värdeförverkande.

8.3 Domsrätten utökas

Regeringens förslag: Svensk domstol ska vara behörig att döma över otillåten fartygsåtervinning även när domsrätt inte följer av brottsbalken.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller inte haft någon synpunkt på det. Endast *Åklagarmyndigheten* har kommenterat förslaget särskilt. Myndigheten, som anser att förslaget är bra anför följande. Förhållandena inom sjöfartsnäringen är utpräglat internationella. Inte sällan är ett fartyg registrerat i en medlemsstat medan ägaren har sitt säte i en annan. Utökad domsrätt är viktigt inte minst för att Sverige ska kunna uppfylla sitt åtagande som flaggstat. Den utökade domsrätten medför dock att jurisdiktion kan föreligga i flera medlemsstater parallellt. Det innebär att det kan komma att krävas överenskommelser mellan länder om var ett straffrättsligt förfarande lämpligast bör ske utifrån anknytning och praktiska förutsättningar. Så sker redan i dag och bedöms inte ge upphov till särskilda svårigheter.

Skälen för regeringens förslag: Svensk domstol är behörig att döma över brott och besluta om särskild rättsverkan av brott som har begåtts i Sverige. Det följer av 2 kap. 1 § brottsbalken.

Av 2 kap. 2 § brottsbalken följer att svensk domsrätt finns också avseende brott som har begåtts i utlandet om brottet har begåtts av svenska medborgare eller av utländska medborgare med hemvist i Sverige eller som finns här i riket. I det senare fallet krävs att det på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader.

För brott som begåtts utanför Sverige finns, för att svensk domsrätt ska föreligga, i många fall ett krav på dubbel straffbarhet. Om ett brott begås utanför Sverige av en utländsk medborgare för ett svenskt företags (t.ex. ett rederi) räkning saknar dock svensk domstol som huvudregel behörighet.

I 2 kap. 3 § brottsbalken finns bestämmelser som utökar domsrätten i vissa fall. Av första punkten i bestämmelsen framgår att svensk domsrätt föreligger för brott som begåtts utom riket om brottet har förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det har begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon annan som tillhörde besättningen på sådant fartyg.

Utökad svensk domsrätt finns i dag även för brott mot förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. På och över det fria havet får avfall inte heller dumpas från eller förbrännas på svenska fartyg eller luftfartyg. Avfall som är avsett att dumpas i eller förbrännas på det fria havet får inte föras ut ur landet eller ur den ekonomiska zonen (se 15 kap. 27 § och 29 kap. 8 § 12 miljöbalken). Den som begått ett brott mot dumpningsförbudet får dömas vid svensk domstol även om 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken inte är tillämpliga (29 kap. 13 § miljöbalken). Det innebär i dessa fall också att kravet på dubbel straffbarhet inte gäller.

Brottet otillåten fartygsåtervinning kommer som har redogjorts för i avsnitt 8.1 att anses fullbordat i och med att någon levererar ett fartyg till en plats som inte är en fartygsåtervinningsanläggning på den europeiska förteckningen i syfte att fartyget ska tas ur bruk och återvinnas där.

I dag återvinns fartyg huvudsakligen i andra länder, som t.ex. Indien, Bangladesh och Pakistan. Om ett svenskt fartyg, dvs. ett fartyg som är registrerat i Sverige, ägs av ett utländskt företag och lämnas för återvinning på en plats utanför svenskt territorium som inte är en fartygsåtervinningsanläggning upptagen på den europeiska förteckningen och en sådan överlämning görs av en utländsk medborgare som inte begår brottet i tjänsten som befälhavare eller som del av fartygets besättning är bedömningen att det saknas svensk domsrätt.

Det som fartygsåtervinningsförordningen är avsedd att förhindra är att fartyg återvinns utomlands på ett sätt som inte är godtagbart för människors hälsa och miljön. Syftet med förordningens bestämmelser är att se till att medlemsstaterna tar ansvar för fartyg som för en medlemsstats flagg och att dessa återvinns på ett säkert och miljömässigt godtagbart sätt.

Att lämna ett svenskt fartyg för att återvinnas på en plats som inte finns med på den europeiska förteckningen är ett allvarligt brott som kan medföra omfattande konsekvenser för miljön och människors hälsa. Det är därför viktigt att personer som begår dessa brott ska kunna lagföras i Sverige. För detta krävs att den svenska domsrätten för sådana gärningar utökas på motsvarande sätt som för dumpning eller förbränning av avfall.

Bestämmelsen om utökad domsrätt i 29 kap. 13 § miljöbalken bör därför ändras så att den utöver förbudet i 29 kap. 8 § 12 om förbud mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 27 § även omfattar brottet otillåten fartygsåtervinning i föreslagna 29 kap. 4 b §.

Regeringen delar Åklagarmyndighetens bedömning att en utökad domsrätt medför att jurisdiktion kan föreligga i flera EU-medlemsstater parallellt och att det kan komma att krävas överenskommelser mellan länder om var ett straffrättsligt förfarande lämpligast bör ske och att så sker redan i dag.

8.4 Böter för en fartygsägare som lämnar oriktig eller vilseledande information som underlag till återvinningsplanen

Regeringens förslag: En fartygsägare som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar oriktig eller vilseledande information om sitt fartyg som underlag till den återvinningsplan som den driftsansvariga på fartygsåtervinningsanläggningen ska ta fram ska kunna dömas till böter.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller inte haft någon synpunkt på det. Endast *Svea hovrätt, allmän avdelning samt mark- och miljööverdomstolen* har kommenterat förslaget särskilt. Domstolen anser att det kan ifrågasättas om straffbestämmelsen kan kopplas till ett begrepp (fartygsägare) som omfattar juridiska personer, vilka enligt allmänna straffrättsgrundsatser inte kan dömas för brott.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 6.1 i fartygsåtervinningsförordningen ska fartygsägaren förse den driftsansvariga på den fartygsåtervinningsanläggning där fartyget ska återvinnas med relevant information för att denne ska kunna upprätta en återvinningsplan för fartyget. Vad återvinningsplanen ska innehålla framgår av artikel 7.2. Det ska bl.a. framgå var fartyget kommer förvaras under återvinningen och en kortfattad plan för ankomsten och den s.k. säkra placeringen av det specifika fartyget (artikel 7.2 b). Planen ska vidare innehålla information om under vilka förutsättningar fartyget är säkert att beträda. Planen ska också innehålla information om typ av och mängder farliga material samt om avfall som genereras vid återvinning, inklusive vilka material och avfall som har angetts i förteckningen över farliga material. Det ska även anges hur det avfall som genereras kommer att hanteras och lagras på fartygsåtervinningsanläggningen och de anläggningar dit avfallet därefter kan komma att skickas. Om flera anläggningar ska användas behöver en återvinningsplan utarbetas separat för varje anläggning och ange dels i vilken ordningsföljd de olika anläggningarna kommer att användas, dels den verksamhet som får bedrivas vid respektive anläggning (artikel 7.2 e).

Det är den behöriga myndigheten i landet där fartygsåtervinningsanläggningen är belägen som ansvarar för att godkänna återvinningsplanerna för fartyg som ska återvinnas på anläggningen. Av artikel 7.3 framgår att behörig myndighet i förekommande fall ska ge fartygets återvinningsplan ett tyst eller uttryckligt godkännande i enlighet med upp-

ställda krav i den stat där fartygsåtervinningsanläggningen är belägen. Naturvårdsverket ansvarar därmed för att godkänna återvinningsplaner för fartyg som ska återvinnas på fartygsåtervinningsanläggningar i Sverige. I den remitterade promemorian föreslås att den svenska fartygsåtervinningsförordningen ändras så att Naturvårdsverket, uttryckligen genom ett beslut ska godkänna återvinningsplaner för fartyg som ska återvinnas vid svenska fartygsåtervinningsanläggningar.

Återvinningsplanen är ett centralt dokument för fartygsåtervinningen för att kunna bedöma hur ett fartyg ska återvinnas och för att kunna vidta lämpliga försiktighetsmått och skyddsåtgärder. Det är därför viktigt att de uppgifter som lämnas är korrekta. Lämnas oriktiga eller vilseledande information finns risk att fartyg återvinns på ett sätt om inte är miljömässigt godtagbart eller med risk för människors hälsa, såväl utanför som inne på fartygsåtervinningsanläggningen.

Att avgöra om information som har lämnats är oriktig eller vilseledande kräver viss bedömning. Det kan också finnas skäl att kunna beakta om informationen har lämnats av oaktsamhet eller med uppsåt. Mot bakgrund av de överväganden som behöver göras lämpar sig inte miljöstraffavgift som sanktion för överträdelser av bestämmelserna om fartygsägarens skyldighet att förse den driftsansvariga på fartygsåtervinningsanläggningen med relevant information om fartyget som behövs för att upprätta fartygets återvinningsplan. Sådana överträdelser bör i stället sanktioneras med en straffrättslig sanktion i 29 kap. miljöbalken. Sanktionen bör kunna stanna vid böter.

Det bör inte vara ett krav att den oriktiga eller vilseledande informationen ska ha lett till en felaktig återvinning. För att brottet ska anses fullbordat bör det räcka att felaktig eller vilseledande information har lämnats.

När det gäller Svea hovrätts synpunkt om straffbestämmelsen kan kopplas till ett begrepp (fartygsägare) som omfattar juridiska personer, anser regeringen att i de fall brottet begås inom ramen för en enskild näringsidkares eller juridisk persons verksamhet får bedömningen av vilken eller vilka personer som svarar för brottet göras med tillämpning av sedvanliga straffrättsliga principer om företagaransvar. Ansvar bör då kunna riktas mot ställföreträdare, anställda eller uppdragstagare hos näringsidkaren.

8.5 Böter för en driftsansvarig som inte följer återvinningsplanen

Regeringens förslag: En driftsansvarig på en fartygsåtervinningsanläggning som med uppsåt eller av oaktsamhet återvinner ett fartyg på ett sätt som inte överensstämmer med den återvinningsplan som har tagits fram för fartyget och godkänts av den behöriga myndigheten ska kunna dömas till böter.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller inte haft någon synpunkt på det.

Skälen för regeringens förslag: Det är den driftsansvariga på fartygsåtervinningsanläggningen som ansvarar för att en återvinningsplan upprättas för det fartyg som ska återvinnas. Vid framtagande av planen ska relevanta bestämmelser i Hong Kong-konventionen och relevanta riktlinjer från IMO beaktas. Planen ska baseras på den information som har lämnats av fartygsägaren så att den överensstämmer med bl.a. förteckningen över farliga material. Återvinningsplaner för fartyg som ska återvinnas på fartygsåtervinningsanläggningar i Sverige ska godkännas av den behöriga myndigheten, dvs. Naturvårdsverket (artikel 7.3).

Den driftsansvariga på en fartygsåtervinningsanläggning ansvarar även för att det fartyg som ska återvinnas under dess ansvar återvinns i enlighet med fartygets godkända återvinningsplan. Det kan t.ex. handla om placering av fartyget samt hantering och lagring av farliga material. Den driftsansvariga ansvarar därutöver för att det efter slutförd återvinning skickas ett intyg om detta till den ansvariga myndigheten (artikel 13.2 c). För svenskregrerade fartyg är det Transportstyrelsen. Huruvida ett fartyg återvinns i överensstämmelse med återvinningsplanen kan vara svårt att konstatera utan några utredningsinsatser. En överträdelse av kravet om att följa återvinningsplanen bör därför inte sanktioneras med en miljöstraffavgift utan en straffrättslig sanktion i 29 kap. miljöbalken. I förhållande till överträdelsens allvar bör sanktionen kunna stanna vid böter.

Fartygsåtervinningsförordningen saknar en definition av vad som avses med driftsansvarig. I den remitterade promemorian föreslås den svenska fartygsåtervinningsförordningen ändras så att uppgift om vem som är driftsansvarig för en fartygsåtervinningsanläggning ska framgå i ansökan om auktorisation för anläggningen.

I dagsläget finns det ingen fartygsåtervinningsanläggning i Sverige på den europeiska förteckningen. Förslaget bötesbrott kommer först att kunna aktualiseras när det finns en fartygsåtervinningsanläggning i Sverige på den europeiska förteckningen.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2021. Förslagen kräver inga övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag skiljer sig från regeringens på så sätt att tiden för ikraftträdandet där var den 1 januari 2021.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: Fartygsåtervinningsförordningen trädde i kraft redan den 30 december 2013 och vissa delar av förordningens artiklar är tillämpliga sedan den 31 december 2014. De mest centrala delarna är tillämpliga sedan den 31 december 2018. För de materiella bestämmelserna i förordningen finns i dagsläget inga svenska straffbestämmelser. Sverige har mottagit ett motiverat yttrande från kommissionen för avsak-

naden av sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av fartygsåtervinningsförordningen. Mot denna bakgrund är det angeläget att de nu föreslagna lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt.

Föreslagna straffbestämmelser är nya. Straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. För det fall en gärning kan anses ha varit straffsanktionerad av nu gällande straffsanktioner får situationen hanteras genom reglerna i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Det behövs därför inga övergångsbestämmelser.

10 Konsekvenser

Majoriteten av bestämmelserna i fartygsåtervinningsförordningen har redan börjat gälla. Kommissionen har gjort en konsekvensanalys som låg till grund för förslaget till förordningen, se kommissionens förslag till förordning (COM(2012)118) med tillhörande konsekvensanalys (SWD(2012)47 och SWD(2012)45) samt Regeringskansliets faktagromemoriora 2011/12:139. Här redogörs endast för konsekvenserna av nu föreslagna bestämmelser.

Fartygsåtervinningsbestämmelser kräver att Sverige inför sanktioner mot överträdelser av förordningen. Sverige har mottagit ett motiverat yttrande från kommissionen på grund av avsaknad av svenska sanktionsbestämmelser. Det är därför angeläget att sådana beslutas.

Överträdelser av vissa av förordningens bestämmelser har stora effekter på människors hälsa och miljön. Att bryta mot förordningens bestämmelser kan innebära ekonomiska vinster för den som bryter mot bestämmelsen. Effektiva sanktioner för överträdelser av förordningens bestämmelser bidrar till att reglerna följs och att skador på människors hälsa och miljön kan undvikas.

Konsekvenser för fartygsägare

Skyldigheterna i fartygsåtervinningsförordningen berör fartygsägare och driftsansvariga för fartygsåtervinningsanläggningar som är upptagna på den europeiska förteckningen. Vad som avses med fartygsägare anges i förordningen. Vidare är det bara fartyg av en viss storlek som omfattas av förordningens krav. Det finns cirka 200 fartyg av aktuell storlek registrerade i det svenska fartygsregistret. Dessa fartyg ägs av sammanlagt cirka 140 fartygsägare.

Nu aktuella lagförslag innebär att sanktioner fastställs för överträdelser av vissa bestämmelser som fartygsägare ska följa. Endast om fartygsägarna handlar i strid med bestämmelserna riskerar de straff. I övrigt innebär de nu föreslagna bestämmelserna inga konsekvenser för fartygsägare.

Konsekvenser för driftsansvariga

Förordningen saknar definition av driftsansvarig. I den remitterade promemorian som ligger till grund för lagförslagen föreslås den svenska fartygsåtervinningsförordningen ändras så att uppgift om vem som är driftsansvarig för en fartygsåtervinningsanläggning ska framgå i ansökan om

auktorisering för anläggningen. Nu aktuella lagförslag innebär bl.a. att den som i egenskap av driftsansvarig på en sådan fartygsåtervinningsanläggning som avses i fartygsåtervinningsförordningen med uppsåt eller av oaktsamhet återvinner ett fartyg på ett sätt som inte överensstämmer med den återvinningsplan som har tagits fram för fartyget enligt artikel 7 i förordningen ska dömas till böter. I dagsläget finns det inga fartygsåtervinningsanläggningar på den europeiska förteckningen som är belägna i Sverige och därmed inte heller några berörda driftsansvariga här.

Konsekvenser för personer som agerar i fartygsägares ställe

Fartygsåtervinningsförordningen innebär inte några åligganden för andra enskilda än fartygsägare och driftsansvariga för fartygsåtervinningsanläggningar på den europeiska förteckningen. Det är fartygsägaren som ska säkerställa att fartyg som ska återvinnas endast återvinns vid fartygsåtervinningsanläggningar som finns upptagna på den europeiska förteckningen (artikel 6.2 a). Nu aktuella lagförslag innebär dock att den som med uppsåt eller av oaktsamhet för återvinning lämnar ett fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen på en plats som inte finns upptagen på den europeiska förteckningen kan dömas för otillåten fartygsåtervinning. Även för försök till uppsåtligt brott. Det innebär att den som har den faktiska fysiska rådigheten över ett uttjänt fartyg och i stället för att se till att fartyget lämnas för återvinning på en auktoriserad fartygsåtervinningsanläggning som finns upptagen på den europeiska förteckningen lämnar den på en annan plats, kan straffas för det.

Konsekvenser för statliga myndigheter

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen är redan i dag ansvarig myndighet för uppgifter i fartygsåtervinningsförordningen relaterade till fartyg som för svensk flagg (se avsnitt 5.4.8). Transportstyrelsen ansvarar också enligt gällande regelverk för tillsynen avseende de skyldigheter i fråga om svenskflaggade fartyg som följer av artiklarna 4–12 i fartygsåtervinningsförordningen, se avsnitt 6.5.2. Tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelse av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott (26 kap. 2 § miljöbalken). Transportstyrelsen har sedan tidigare uppgiften att åtalsanmäla de upptäckter av illegala avfallstransporter som kommer till deras kännedom. Det som enligt förslaget utgör otillåten fartygsåtervinning var även tidigare (innan den 31 december 2018) straffsanktionerat genom brottsrubriceringen otillåten avfallstransport. Förslaget innebär därför ingen ökad arbetsbelastning i det avseendet.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är redan i dag behörig myndighet enligt fartygsåtervinningsförordningen och som sådan ansvarig för uppgifter i förordningen, såsom att auktorisera fartyganläggningar i Sverige och godkänna återvinningsplaner för fartyg som ska återvinnas på fartygsåtervinningsanläggningar i Sverige, se avsnitt 5.4.7. Tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelse av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har med-

delats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott (26 kap. 2 § miljöbalken). Åtalsanmälningar med anledning av upptäckt av att en fartygsägare har lämnat oriktig eller vilseledande information om sitt fartyg som underlag till den återvinningsplan som den driftsansvariga ska ta fram för fartyget enligt artikel 7 i fartygsåtervinningsförordningen kommer att aktualiseras först när det finns en fartygsanläggning i Sverige och Naturvårdsverket får anledning att pröva om en återvinningsplan ska godkännas. Detsamma gäller eventuella åtalsanmälningar med anledning av upptäckt av att en driftsansvarig på en fartygsåtervinningsanläggning i Sverige återvinner ett fartyg på ett sätt som inte överensstämmer med den återvinningsplan som har tagits fram för fartyget. Naturvårdsverket bedöms därför i nuläget inte drabbas av några ökade kostnader med anledning av aktuella förslag.

Domstolarna

En följd av att det införs nya straffbestämmelser blir att domstolarna har att pröva eventuella åtal enligt de nya bestämmelserna. Under perioden 2017–2019 väcktes det mellan 80 och 101 åtal om miljöbrott per år vid tingsrätt enligt statistik från Domstolsverket om registrerade mål i denna målkategori. Införandet av aktuella straffbestämmelser torde endast ha en marginell inverkan på antalet åtal som väcks vid domstolarna. Detta särskilt med anledning av att de föreslagna nya bötesbrotten i 29 kap. 9 § miljöbalken inte kommer att aktualiseras förrän det finns en fartygsåtervinningsanläggning på den europeiska förteckningen som ligger i Sverige. Sammanfattningsvis bedöms måltillströmningen kunna hanteras inom befintlig budgetram.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

Polismyndigheten och Åklagarmyndighetens riksenhet för miljö- och arbetsmiljömål (REMA) hanterar Transportstyrelsens åtalsanmälningar. Det som enligt förslaget utgör otillåten fartygsåtervinning var även tidigare (innan den 31 december 2018) straffsanktionerat genom brottsrubriceringen otillåten avfallstransport. Förslagen innebär därför ingen ökad arbetsbelastning i det avseendet. Däremot kommer de föreslagna straffsanktionerna i 29 kap. 9 § 16 och 17 miljöbalken (fartygsägare som lämnar oriktig eller vilseledande information som underlag till en återvinningsplan eller en driftsansvarig som återvinner ett fartyg på ett sätt som inte överensstämmer med återvinningsplanen) innebära en något ökad arbetsbörda. Kostnaderna för denna bedöms dock kunna hanteras inom befintligt anslag.

11 Författningskommentar

11.1 Lag om ändring i miljöbalken

29 kap. 4 b §

Paragrafen är ny och gör det straffbart att lämna ett fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen för återvinning på en plats som inte är en fartygsåtervinningsanläggning som finns upptagen på den europeiska förteckningen som kommissionen antar enligt artikel 16 i samma förordning. Förteckningen innehåller de fartygsåtervinningsanläggningar som uppfyller fartygsåtervinningsförordningens och Hong Kong-konventionens krav. Förteckningen offentliggörs bl.a. på kommissionens webbplats.

Första stycket avser att säkerställa att artikel 6.2 a i fartygsåtervinningsförordningen följs. Där anges att en fartygsägare är skyldig att se till att det fartyg som ska återvinnas endast återvinns på sådana fartygsåtervinningsanläggningar som finns upptagna på den europeiska förteckningen. Fartygsägare har samma innebörd som i artikel 3.1.14 i fartygsåtervinningsförordningen. Med fartygsägare avses därmed den fysiska eller juridiska person som är registrerad som ägare av fartyget. Därutöver omfattas bl.a. den som äger fartyget under en begränsad tid i väntan på försäljning eller överlämnande till en fartygsåtervinningsanläggning och den som har övertagit fartygets drift såsom chefen eller bareboat-befraktaren samt den juridiska person som driver ett fartyg ägt av ett land. Med registrering avses registrering i de nationella fartygsregistren eller IMO:s register för sjöfarten (IMO:s globala integrerade sjöfartsinformationssystem, GISIS).

Paragrafen träffar endast sådana fartyg som omfattas av fartygsåtervinningsförordningen. Vilka det är framgår av artiklarna 2 och 3.1.1 i fartygsåtervinningsförordningen. Med fartyg avses enligt artikel 3.1.1 alla typer av fartyg som är eller har använts i marina vatten, såsom undervattensfartyg, flytande farkoster, flytande plattformar, självflytande plattformar, flytande lagringsenheter (FSU) samt flytande enheter för produktion, lagring och avlastning (FPSO) liksom även sådana fartyg som har blivit rensade på utrustning eller blir bogserade.

Av artikel 2 i fartygsåtervinningsförordningen följer att skyldigheten enligt artikel 6.2 endast ska tillämpas på fartyg som för en medlemsstats flagg. Undantag görs för fartyg med en bruttodräktighet på mindre än 500 och fartyg som bara trafikerar inhemska vatten under hela fartygets livslängd. Därutöver undantas krigsfartyg, marina stödtrupper och andra fartyg som ägs eller drivs av en stat och som för tillfället enbart används i statlig, icke-kommersiell tjänst.

Ansvarssubjektet är den som lämnar ett fartyg för återvinning på en plats som inte är en sådan fartygsåtervinningsanläggning som finns upptagen på den europeiska förteckningen. Det är därmed inte enbart fartygsägare som kan dömas för otillåten fartygsåtervinning utan även andra, t.ex. någon som agerar i fartygsägarens ställe.

I de fall otillåten fartygsåtervinning begås inom ramen för en enskild näringsidkares eller juridisk persons verksamhet får bedömningen av vilken eller vilka personer som svarar för brottet göras med tillämpning av

sedvanliga principer om företagaransvar. Ansvar bör då kunna riktas mot ställföreträdare, anställda eller uppdragstagare hos näringsidkaren.

I de fall det går att fastställa att syftet med en fartygsöverlåtelse har varit att fartyget ska återvinnas på en plats som inte finns upptagen på den europeiska förteckningen bör den tidigare fartygsägaren kunna hållas ansvarig för en sådan otillåten fartygsåtervinning. Den tidigare fartygsägaren får därmed anses vara den som har lämnat fartyget på platsen för återvinning i strid med fartygsåtervinningsförordningens bestämmelser. Det kan dock vara förenat med svårigheter att avgöra syftet med en försäljning och om ett fartyg ska tas ur bruk eller inte. Eventuellt kan ledning hittas i om fartygets försäkring har ändrats eller om värdet av fartyget rent redovisningstekniskt har ändrats

Med att lämna fartyget menas att någon levererar fartyget till en viss plats i syfte att fartyget ska tas ur bruk och återvinnas där. För fullbordat brott krävs att fartyget har ankommit till en plats som inte är en fartygsåtervinningsanläggning som finns upptagen på den europeiska förteckningen i syfte att fartyget ska tas ur bruk och återvinnas på platsen. Det är emellertid inte ett krav att återvinningen har påbörjats eller slutförts. För straffansvar räcker att brottet begås av oaktsamhet.

Andra stycket kriminaliserar försök till uppsåtligt brott. Frågan om när försökspunkten är uppnådd måste avgöras av domstol utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Ett exempel på när försökspunkten bör anses vara uppnådd och straffbart försöksbrott föreligga är dock om det kan klarläggas att ett uttjänt fartyg som ska återvinnas har påbörjat sista färden mot en plats som inte är en fartygsåtervinningsanläggning på den europeiska förteckningen. Detta även om fartygsägaren eller den som agerar i fartygsägarens ställe förnekar kännedom om förbudet mot att lämna ett fartyg för återvinning på en plats som inte finns på den europeiska förteckningen eller uppger sig ha misstagit sig på bestämmelserna i någon annat avseende. Detta förutsatt att misstaget inte i straffrättslig mening varit ursäktligt. Av tredje stycket framgår att bestämmelsen är subsidiär i förhållande till 1 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.1.

29 kap. 9 §

Paragrafen innehåller en straffkatalog. I första stycket införs två nya punkter, en sextonde och sjuttonde punkt.

I *sextonde punkten* införs en straffbestämmelse som kriminaliserar att fartygsägare lämnar oriktig eller vilseledande information som underlag till fartygets återvinningsplan. Att fartygsägaren ska förse den driftsansvariga på återvinningsanläggningen med all relevant information om fartyget som behövs för att upprätta fartygets återvinningsplan framgår av artikel 6.1 a i fartygsåtervinningsförordningen. Vad en återvinningsplan ska innehålla anges i artikel 7. Återvinningsplanen ska utarbetas och godkännas innan någon återvinning får påbörjas. Fartygsägare har samma innebörd som i artikel 3.1.14 i fartygsåtervinningsförordningen. Med fartygsägare avses därmed den fysiska eller juridiska person som är registrerad som ägare av fartyget. Därutöver omfattas bl.a. den som äger fartyget under en begränsad tid i väntan på försäljning eller överlämnande till en fartygsåtervinningsanläggning och den som har övertagit fartygets drift

såsom chefen eller bareboatbefraktaren samt den juridiska person som driver ett fartyg ägt av ett land. Med registrering avses normalt sett registrering i de nationella fartygsregistren eller IMO:s register för sjöfarten (IMO:s globala integrerade sjöfartsinformationssystem, GISIS). I de fall brottet begås inom ramen för en enskild näringsidkares eller juridisk persons verksamhet får bedömningen av vilken eller vilka personer som svarar för brottet göras med tillämpning av sedvanliga straffrättsliga principer om företagaransvar. Ansvar bör då kunna riktas mot ställföreträdare, anställda eller uppdragstagare hos näringsidkaren.

Det är för straffbarhet inte ett krav att den oriktiga eller vilseledande informationen ska ha lett till en felaktig återvinning. För att brottet ska anses fullbordat är det tillräckligt att felaktig eller vilseledande information har lämnats.

I *sjuttonde punkten* införs en straffbestämmelse som kriminaliserar att en driftsansvarig återvinner fartyget på ett sätt som inte överensstämmer med återvinningsplanen. Artikel 7 i förordningen anger vad en återvinningsplan ska innehålla. Precis som när det gäller sextonde punkten är det för straffbarhet inte ett krav att det otillåtna handlandet ska ha lett till en felaktig återvinning. För att brottet ska anses fullbordat är det tillräckligt att återvinningen inte överensstämmer med vad som har angetts i återvinningsplanen, t.ex. i fråga om hur det avfall som genererats vid återvinningen har hanterats och lagrats på fartygsåtervinningsanläggningen. Fartygsåtervinningsförordningen saknar en definition av vad som avses med driftsansvarig. Vem som ska anses ansvara för driften av en fartygsåtervinningsanläggning får avgöras från fall till fall och kan behöva göras med tillämpning av sedvanliga straffrättsliga principer om företagaransvar. Ansvar bör då kunna riktas mot ställföreträdare, anställda eller uppdragstagare hos ägaren av fartygsåtervinningsanläggningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4 och 8.5.

29 kap. 12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förverkande. Ändringen innebär att otillåten fartygsåtervinning läggs till i uppräknningen av de brott som kan ligga till grund för förverkandet. Genom ändringen kan fartyg, förutsatt att de bedöms utgöra avfall, förverkas om de har varit föremål för otillåten fartygsåtervinning. Bestämmelsen hanterar endast sak- och värdeförverkande. Bestämmelsen i 36 kap. 4 § brottsbalken är, liksom tidigare, tillämplig på avfall som påträffas vid brott enligt 29 kap. Det innebär att om brott har begåtts i näringsverksamhet och det har uppkommit ekonomiska fördelar för näringsidkaren kan värdet därav förklaras förverkat. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2.

29 kap. 13 §

Genom paragrafen utsträcks svensk domsrätt till att omfatta gärningar som har begåtts utom riket även i andra fall än som avses i 2 kap. 2 eller 3 §§ brottsbalken. Ändringen innebär att svensk domsrätt ska omfatta den i 29 kap. 4 b § föreslagna brottsrubriceringen otillåten fartygsåtervinning även i de fall brottet begås utom svenskt territorium. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.

Sammanfattning av promemorian Sanktioner för överträdelser av fartygsåtervinningsförordningen

Bilaga 1

I promemorian föreslås nya bestämmelser som syftar till att uppfylla Sveriges skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 om återvinning av fartyg och om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 och direktiv 2009/16/EG (fartygsåtervinningsförordningen). Lagförslagen i promemorian innebär i huvudsak följande. Fartygsåtervinningsförordningens bestämmelser kompletteras med straffbestämmelser i miljöbalken. De nya straffbestämmelserna innebär bl.a. att den fartygsägare som vill göra sig av med sitt fartyg och lämnar det för återvinning på en plats som inte finns angiven i den europeiska förteckningen över auktoriserade fartygsåtervinningsanläggningar (den europeiska förteckningen), kommer att kunna dömas till böter eller fängelse i högst två år. Även en gärning som begås av oaktsamhet kriminaliseras samt försöksbrott. Vidare kommer såväl fartygsägare som ansvariga för driften av fartygsåtervinningsanläggningar att kunna dömas till böter om de inte uppfyller vissa skyldigheter. Fartygsägare kommer att kunna dömas till böter om de lämnar vilseledande eller oriktiga uppgifter inför upprättande av fartygets återvinningsplan och driftsansvariga om ett fartyg återvinns i strid med dess återvinningsplan.

Den svenska domsrätten utökas så att svensk domstol är behörig att döma över otillåten fartygsåtervinning även i de fall när brottet begås utomlands.

Ett fartyg som har varit föremål för otillåten fartygsåtervinning eller försök till sådant brott ska också kunna förklaras förverkat om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för egendomen kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

Lagförslagen i promemorian föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 29 kap. 9, 12 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 29 kap. 4 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

4 b §

För otillåten fartygsåtervinning döms till böter eller fängelse i högst två år den fartygsägare som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar sitt fartyg för återvinning på en plats som inte finns upptagen på den europeiska förteckningen över fartygsåtervinningsanläggningar och därigenom bryter mot artikel 6.2 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 av den 20 november 2013 om återvinning av fartyg och om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 och direktiv 2009/16/EG.

För försök till otillåten fartygsåtervinning döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

9 §¹

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i artikel 6.3 i förordning (EG) nr 338/97 om skyldighet att i en ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag,

2. bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatumusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 9 kap. 12 §,

3. bryter mot en föreskrift om skötsel av jordbruksmark som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 8 §,

4. bryter mot en föreskrift om hantering av gödsel som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 10 §,

5. vid en sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av ett tillstånd enligt 13 kap. 12 § bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,

6. bryter mot en föreskrift om märkning av genetiskt modifierade organismer som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 18 §,

7. bryter mot en bestämmelse om spårbarhet eller märkning enligt artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.1 eller 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG,

8. bryter mot en bestämmelse om information, identifiering, dokumentation eller anmälan enligt artikel 6, 12 eller 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer,

9. på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 eller 19.2 i förordning (EG) nr 1223/2009, eller på marknaden tillhandahåller en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 a, e eller g i samma förordning,

10. bryter mot skyldigheten att lämna information enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 648/2004,

11. bryter mot en bestämmelse om information eller dokumentation enligt artikel 32, 34 eller 36 i förordning (EG) nr 1907/2006,

12. i fråga om ett växtskyddsmedel som är godkänt i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänt i Sverige bryter mot artikel 52 i förordning (EG) nr 1107/2009 genom att föra in medlet till Sverige, släppa ut det på marknaden eller använda det utan att medlet omfattas av ett sådant parallellhandelsstillstånd som krävs enligt artikeln,

13. i fråga om en biocidprodukt som är godkänd i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänd i Sverige tillhandahåller produkten eller använder den utan att produkten omfattas av ett sådant parallellhandelsstillstånd som avses i artikel 53 i förordning (EU) nr 528/2012,

14. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera avfall, *eller*

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att för transport lämna annat avfall än hushållsavfall till den som inte har

14. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera avfall,

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att för transport lämna annat avfall än hushållsavfall till den som inte har

det tillstånd som krävs för en sådan transport.

det tillstånd som krävs för en sådan transport,

16. i egenskap av fartygsägare lämnar oriktig eller vilseledande information om sitt fartyg som underlag till den återvinningsplan som den driftsansvariga ska ta fram för fartyget enligt artikel 7 i förordningen (EU) nr 1257/2013, eller

17. i egenskap av driftsansvarig på en sådan fartygsåtervinningsanläggning som avses i förordning (EU) nr 1257/2013 återvinner ett fartyg på ett sätt som inte överensstämmer med den återvinningsplan som har tagits fram för fartyget enligt artikel 7 i förordningen.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

12 §²

Egendom får förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt och egendomen

1. har varit föremål för brott enligt 1, 2, 2 b, 2 c, 3, 4, 4 a, 5, 6 eller 8 § och är

a) ett djur, en växt eller en annan organism eller en produkt som utvunnits av ett djur eller en växt,

b) en sådan genetisk resurs som avses i förordning (EU) nr 511/2014,

c) utbrutet material vid täktverksamhet,

d) en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara som innehåller en kemisk produkt,

e) en genetiskt modifierad organism eller en produkt som innehåller eller består av en genetiskt modifierad organism, eller

f) avfall,

2. är utbytet av ett brott som avses i 1,

3. är ett fortskaffningsmedel eller annan egendom som har använts som hjälpmedel vid ett brott som avses i 1, eller

4. varit avsedd att användas som hjälpmedel vid ett brott som avses i 1 och brottet har fullbordats eller förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse.

Egendomen får förklaras förverkad enligt första stycket 3 eller 4 endast om det behövs för att förebygga brott eller om det finns andra särskilda skäl.

I stället för egendomen kan dess värde helt eller delvis förklaras för- Bilaga 2
verkat.

13 §³

Den som begått brott enligt 8 § första stycket 12 döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Har brottet förövats i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

Den som begått brott enligt 4 b § eller 8 § första stycket 12 döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Har brottet förövats i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från Domstolsverket, Försvarmakten, Göteborgs tingsrätt, Göteborgs universitet, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Kemikalieinspektionen, Kustbevakningen, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Nacka tingsrätt, allmän avdelning samt mark- och miljödomstolen, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, allmän avdelning samt mark- och miljööverdomstolen, Svensk Sjöfart, Transportstyrelsen, Åklagarmyndigheten.

Riksrevisionen har meddelat att myndigheten avstår från att lämna synpunkter på förslagen i promemorian.

Följande remissinstanser har inte svarat på remissen: Greenpeace, Lloyd's Register Gothenburg (Marine, Consulting, Energy), Naturskyddsföreningen, Sveriges Skeppsmäklareförening, Sveriges hamnar och Återvinningsindustrierna.