GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Göteborg den 26 oktober 2026

Landsbygds-och infrastrukturdepartemenetet
LI2026/01284

Remissvar avseende – Promemorian Föroreningar förorsakade av fartyg

Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet (JIHGU), genom sin forskargrupp Ocean Law Group, har inget att invända mot att förslagen i promemorian läggs till grund för lagstiftning. JIHGU vill emellertid fästa uppmärksamhet på fem förhållanden som enligt JIHGUs mening bör övervägas ytterligare. Gemensamt för synpunkterna är att promemorians överväganden på dessa punkter antingen är väl kortfattade i förhållande till frågornas vikt, eller ger upphov till en inbördes inkonsekvens i regelverket som det finns skäl att uppmärksamma innan förslagen läggs till grund för lagstiftning.

Innehållsöversikt

1 Vattenföroreningsavgiftens utvidgade geografiska tillämpningsområde bör prövas mot artikel 218 i havsrättskonventionen

2 Den genomgående begränsningen av grovt brott, takbeloppet och ansvaret för försök till överträdelser av förbudet att släppa ut olja och andra skadliga flytande ämnen i bulk, bör motiveras eller ses över

3 Spärregeln mot dubbla förfaranden bygger på en onödigt försiktig tolkning av dubbelbestraffningsförbudet som inte bygger på sjöfartens förhållanden

4 Åklagarens skyldighet att framställa yrkande om vattenföroreningsavgift saknar tydlig rättsverkan vid underlåtenhet

Juridiska institutionen
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
Vasagatan 1, Box 600, 405 30 Göteborg
031 786 00 00
www.handels.gu.se info@handels.gu.se

5 Förslagens förhållande till havsrättskonventionen UNCLOS skyddsregler för utländska fartyg bör klargöras särskilt

Bakgrund

Promemorian föreslår de lag- och förordningsändringar som krävs för att genomföra det reviderade föroreningsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/3101/EU om ändring av direktiv 2005/35/EG) och artikel 3.2 punkt i) i det nya miljöbrottsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/1203/EU). I sak handlar förslagen om att bredda två redan etablerade svenska regleringsmodeller till fler situationer, snarare än att införa någon ny reglering i grunden: den befintliga vattenföroreningsavgiften enligt 8 kap. lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (LÅFF) byggs ut till att omfatta fler ämneskategorier, och det straffrättsliga systemet kompletteras med en ny bestämmelse om grovt brott samt en spärregel mot dubbla förfaranden. De synpunkter som följer tar sikte på just dessa byggstenar.

1 Vattenföroreningsavgiftens utvidgade geografiska tillämpningsområde bör prövas mot artikel 218 i havsrättskonventionen

En aspekt som JIHGU vill fästa uppmärksamhet på är att den föreslagna regleringen ger Sverige en vidsträckt befogenhet att ta ut vattenföroreningsavgift för överträdelser som skett i andra staters vatten. En sådan befogenhet är i och för sig typiskt sett fördelaktig, ju bredare möjlighet Sverige har att beivra föroreningar, desto svårare blir det för ansvariga att undgå sanktion. I detta fall finns det emellertid anledning att i regleringen eller förarbetena tydliggöra att den vidsträckta befogenheten enligt svensk rätt inte fullt ut motsvaras av den folkrättsliga jurisdiktion som Sverige har enligt havsrättskonventionen. För att illustrera denna komplikation kan följande exempel tjäna som utgångspunkt.

Ett fartyg som släpper ut olja i en annan Östersjöstats territorialhav, fortsätter sin resa och sedan anlöper en svensk hamn illustrerar både varför en vidsträckt befogenhet kan vara motiverad och var dess gränser bör dras. Östersjön är ett litet, delat och strömrikt hav, där ett utsläpp i en grannstats vatten inom kort tid kan driva in i eller hota svenskt sjöterritorium. Kuststaten där utsläppet skedde kan sakna resurser eller möjlighet att beivra en överträdelse som begåtts av ett utländskt fartyg som redan lämnat dess vatten, och flaggstaten är av tradition ofta ännu mindre benägen att göra det, särskilt vid bekvämlighetsflagg. Om ingen stat träder in uteblir varje konsekvens av utsläppet, trots att både MARPOL och föroreningsdirektivet förutsätter att det ska vara straffbart. Det är dessutom i hamnen, snarare än i den stat där utsläppet skedde, som bevisningen i praktiken går att säkra (oljedagbok, tankprov, besättningsförhör, etc), vilket gör hamnstaten till den som har bäst faktisk möjlighet

att utreda en överträdelse som en annan stat har den starkaste anknytningen till. Havsrättskonventionens hamnstatsjurisdiktion enligt artikel 218 är konstruerad för att fånga upp just denna typ av fall, som annars riskerar att falla mellan stolarna.

Artikel 218 balanserar samtidigt detta intresse mot ett motstående, nämligen att hamnstatsjurisdiktion inte ska bli ett sätt för en stat utan egen anknytning till händelsen att lägga sig i vad som skett i en annan stats vatten. Artikel 218.1 ger hamnstaten rätt att inleda förfarande avseende en utsläppsöverträdelse som skett utanför dess egna vatten, när fartyget frivilligt befinner sig i dess hamn. Artikel 218.2 begränsar emellertid denna rätt väsentligt när överträdelsen skett i en annan stats inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon: förfarande får då inledas endast på begäran av den staten, av flaggstaten eller av en stat som skadats eller hotas av utsläppet, eller om överträdelsen har orsakat eller sannolikt kommer att orsaka förorening i hamnstatens egna vatten. Denna avvägning, mellan hamnstatens intresse av att kunna agera och andra staters intresse av att inte få sig pålagd en utomstående stats sanktion, är skälet till att artikel 218.2 över huvud taget finns, och den är samtidigt kärnan i den behörighetsbegränsning som JIHGU menar saknar motsvarighet i förslaget. Om Sverige ändå utövar sanktion i strid med denna avvägning riskerar det inte bara att stå i strid med Sveriges folkrättsliga åtaganden som sådana, utan det kan i princip även få konkreta följder. Den berörda flagg- eller kuststaten kan göra gällande att Sverige agerat i strid med UNCLOS, vilket kan aktualisera statsansvar och, i förlängningen, det tvistlösningssystem som konventionen själv tillhandahåller. Eftersom vattenföroreningsavgiften enligt promemorian bedöms utgöra straff i Europakonventionens mening, riskerar dessutom det enskilda beslutet att i efterhand ifrågasättas om det visar sig sakna folkrättslig grund, vilket skapar en osäkerhet för tillämparna som är svår att förena med de krav på förutsebarhet som annars gäller för straffrättsliga sanktioner. Hela systemet med hamnstatsjurisdiktion bygger dessutom på ömsesidig återhållsamhet: om Sverige tänjer på gränserna för sin egen behörighet enligt artikel 218, försvagas samtidigt Sveriges möjlighet att invända mot att andra hamnstater gör detsamma mot svenskflaggade fartyg för överträdelser i svenska vatten.

Enligt förslaget (avsnitt 4.5.2) ska den begränsning som idag finns i 2 kap. 5 § femte stycket förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg (FÅFF) tas bort. Begränsningen innebär att vattenföroreningsavgift idag inte tas ut för överträdelser som skett i inre vatten, territorialhav eller ekonomisk zon som tillhör en annan medlemsstat i Europeiska unionen, eller på det fria havet. Skälet som anges för att ta bort begränsningen är att dessa områden omfattas av det reviderade föroreningsdirektivets geografiska tillämpningsområde och att vattenföroreningsavgiften nu ska användas som sanktionsavgift för direktivets räkning.

Såsom JIHGU uppfattat förslaget förefaller detta skäl vara riktigt men ofullständigt. Att en vattenregion omfattas av direktivets tillämpningsområde avgör vilka utsläpp som ska omfattas av den unionsrättsliga regleringen men avgör inte i sig vilken stat som har befogenhet att utreda och inleda sanktionsförfaranden beträffande en viss överträdelse. Här måste skillnad göras mellan reglernas materiella och geografiska räckvidd samt utövandet av jurisdiktion gentemot utländska fartyg. Den senare frågan måste bedömas med beaktande av havsrättskonventionen, särskilt artikel 218.2 när ett fartyg frivilligt befinner sig i svensk hamn efter ett utsläpp i en annan stats vatten. Det bör därför klargöras hur den föreslagna avgiftsregleringen ska tillämpas inom dessa folkrättsliga ramar.

Att en sådan begränsning är fullt möjlig att utforma indikeras av promemorians egen redogörelse för den straffrättsliga jurisdiktionen. Enligt 10 kap. 10 § andra stycket LÅFF är svensk domstol behörig att döma över ett brott som begåtts på ett utländskt fartyg i en annan stats inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon endast om överträdelsen har medfört eller sannolikt kommer att medföra förorening inom svenskt sjöterritorium eller svensk ekonomiska zon och fartyget frivilligt anlöpt svensk hamn, dvs. en reglering som i sak svarar mot artikel 218.2. Motsvarande begränsning har inte övervägts för vattenföroreningsavgiften, trots att avgiften i avsnitt 4.9 i promemorian själv bedöms vara att anse som straff i den mening som avses i Europakonventionen.

Även om lagstiftaren väljer att inte uttryckligen villkora vattenföroreningsavgiften på detta sätt, vill JIHGU fästa uppmärksamhet på att den intresseavvägning som artikel 218.2 ger uttryck för kvarstår som en folkrättslig ram för hur avgiften faktiskt får tillämpas. Det förhållandet att den svenska regleringen formellt tillerkänner Kustbevakningen rätt att ta ut avgift oavsett var i en annan stats vatten överträdelsen ägt rum, befriar inte tillämparna från att beakta denna avvägning i det enskilda fallet. Artikel 218.2 avser inledande av förfaranden (proceedings) och är inte uttryckligen begränsad till nationellt straffrättsliga förfaranden. Det finns därför starka skäl att pröva dess betydelse också för administrativa vattenföroreningsavgifter, utan att likställa kvalificeringen som straff enligt Europakonventionen med tolkningen av UNCLOS. En nationellt vidsträckt avgiftsbestämmelse innebär inte utan vidare att Sverige får utöva sanktionsjurisdiktion i varje enskilt fall. Författningskommentaren bör ge Kustbevakningen och domstolarna tydlig vägledning om denna skillnad då den folkrättsliga begränsningen behöver beaktas även om den inte återges ordagrant i den nationella sanktionsbestämmelsen.

JIHGU vill inte påstå att en breddning av vattenföroreningsavgiftens geografiska tillämpningsområde generellt är oförenlig med UNCLOS.[1] Men såvitt avser överträdelser som skett i en annan medlemsstats inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon förutsätter artikel 218.2, såsom JIHGU uppfattat den, att någon av de nämnda anmodnings- eller skadeförutsättningarna är uppfyllda. JIHGU föreslår att detta antingen kommer till uttryck som ett villkor i författningstexten, eller motiveras uttryckligen i författningskommentaren till 2 kap. 5 § FÅFF, och att tillämparna i det senare fallet vägleds om den intresseavvägning som då ändå ska göras.

Bedömningen bör dessutom uttryckligen omfatta skyddsreglerna i del XII avsnitt 7 UNCLOS. Artikel 226 begränsar undersökning och kvarhållande av utländska fartyg. Artikel 228 innehåller regler om suspension och begränsning av förfaranden beträffande utländska fartyg för överträdelser utanför den beivrande statens territorialhav, medan artikel 230 som huvudregel medger endast penningpåföljder för sådana överträdelser och även för överträdelser i territorialhavet, utom vid en uppsåtlig och allvarlig föroreningsgärning där.

Artikel 231 innehåller vidare underrättelseskyldigheter i de situationer som omfattas av bestämmelsen. Dessa begränsningar är inte endast folkrättsliga sidofrågor. Artikel 9 i direktiv 2005/35/EG, som fortsatt gäller efter ändringsdirektiv (EU) 2024/3101, innebär ett krav på att direktivet tillämpas i enlighet med tillämplig internationell rätt, inklusive just del XII avsnitt 7 UNCLOS. En uttrycklig analys av hur 8 och 10 kap. LÅFF ska tillämpas på utländska fartyg skulle därför minska risken för att den utvidgade sanktionsregleringen ges ett vidare tillämpningsområde än vad unionsrätten och havsrätten medger. Artikel 218.4 reglerar också överlämnande av utredningsmaterial och möjligheten att på kuststatens begäran suspendera hamnstatens förfarande.

[1] Artikel 218.1 ger hamnstaten rätt att inleda förfarande för utsläppsöverträdelser oavsett var de ägt rum, inklusive på det fria havet. Denna rätt begränsas av artikel 218.2, men bara i fråga om överträdelser som skett i en annan stats inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon – för överträdelser på det fria havet gäller ingen sådan begränsning. Att artikel 218.1 över huvud taget ger hamnstaten en sådan behörighet är i sig ett undantag från den folkrättsliga huvudregeln att fartyg på det fria havet står under flaggstatens exklusiva jurisdiktion (artikel 92 UNCLOS). Undantaget var omstritt under havsrättskonferensen och har använts sparsamt i statspraxis, bland annat därför att det, till skillnad från artikel 218.2, inte förutsätter någon anknytning alls mellan hamnstaten och den ursprungliga överträdelsen. JIHGU tar i denna framställning inte ställning till hur denna del av artikel 218.1 bör bedömas, utan konstaterar endast att en utvidgning av avgiften till det fria havet inte aktualiserar samma konflikt med artikel 218.2 som utvidgningen till andra staters vatten gör.

2 Den genomgående begränsningen av grovt brott, takbeloppet och ansvaret för försök till överträdelser av förbudet att släppa ut olja och andra skadliga flytande ämnen i bulk, bör motiveras eller ses över

Promemorian breddar den bakomliggande förbudsregleringen till fyra nya ämneskategorier, nämligen skadliga ämnen i förpackad form, toalettavfall, fast avfall och restprodukter från avgasreningssystem. Både det straffrättsliga ansvaret enligt 10 kap. 1 § LÅFF och vattenföroreningsavgiften enligt 8 kap. LÅFF byggs ut i takt med detta, så att de nya ämnena hanteras på samma grundläggande sätt som olja och skadliga flytande ämnen i bulk redan gör idag. JIHGU bedömer att breddningen är välkommen och har inget att invända mot den som sådan.

Läser man promemorian vidare framgår det dock att breddningen inte är fullständig. Tre av de skärpningar som samtidigt införs i regelverket görs nämligen tillämpliga enbart på olja och skadliga flytande ämnen i bulk, de ämneskategorier som redan idag omfattas av det nuvarande föroreningsdirektivet, och inte på de fyra nya kategorierna:

- Den föreslagna bestämmelsen om grovt brott (10 kap. 1 a § LÅFF) omfattar endast "utsläpp av olja eller utsläpp av skadliga flytande ämnen i bulk". Ett synnerligen omfattande och skadligt utsläpp av exempelvis restprodukter från avgasreningssystem eller skadliga ämnen i förpackad form kan följaktligen aldrig bedömas som grovt brott, oavsett omfattning eller skadeverkan, utan stannar vid normalgradens straffskala (böter eller fängelse i högst två år).
- Vattenföroreningsavgiften för oljeutsläpp saknar tak (avgiften ökar med 0,06 prisbasbelopp för varje ytterligare 1 000 liter olja utöver tabellens högsta nivå), medan avgiften för samtliga fyra nya ämneskategorier enligt föreslagna 3 a § LÅFF är begränsad till högst 99 prisbasbelopp, oavsett utsläppets omfattning.
- Försöksansvaret enligt föreslagna 13 § LÅFF omfattar endast försök till brott som avser utsläpp av olja eller skadliga flytande ämnen i bulk (inklusive försök till grovt brott). Försök att göra sig av med exempelvis fast avfall eller förpackade skadliga ämnen är följaktligen inte straffbart, till skillnad från fullbordat utsläpp av samma ämnen.

Varför ser det ut så här? Svaret framgår delvis av promemorian. I avsnitt 4.8.2 förklaras att det nya miljöbrottsdirektivets krav på ett kvalificerat brott, med ett minimistraff om fem år enligt artikel 3.3 och 5.2 punkt d), bara omfattar utsläpp av olja och skadliga flytande ämnen i bulk, och att Klimat- och näringslivsdepartementet avstått från att införa en bredare regel om kvalificerat brott. Det förklarar varför just den unionsrättsliga miniminivån för grovt brott ser ut som den gör. Vad promemorian däremot inte förklarar är varför man, sedan man av

“systematiska skäl” (uttrycket används bland annat i avsnitt 4.8.4 och 6) valt att gå längre än direktiven kräver och låta hela grundsystemet, med förbud, straffansvar och avgift, omfatta de fyra nya ämneskategorierna, konsekvent har avstått från att göra motsvarande utvidgning av just grovt brott, takbeloppet och försöksansvaret.

Den bärande tanken bakom att överhuvudtaget föra in de nya ämnena i regelverket tycks vara att de förtjänar samma behandling som olja och bulklastade kemikalier, bland annat för att undvika ett splittrat regelverk (jfr avsnitt 4.5.1). Om den tanken är riktig är det svårt att se varför den inte också bör gälla de mest ingripande delarna av regelverket. Ett synnerligen omfattande utsläpp av exempelvis restprodukter från avgasreningssystem kan orsaka lika allvarlig skada på den marina miljön som ett stort oljeutsläpp. Ändå kan ett sådant utsläpp aldrig medföra strängare påföljd än fängelse i två år, och avgiften har alltid ett tak om 99 prisbasbelopp, oavsett hur omfattande utsläppet är. Det väcker frågan om regleringen, för just dessa ämnen, verkligen blir tillräckligt avskräckande i förhållande till kravet i artikel 8d.1 i det reviderade föroreningsdirektivet på att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. De tre frågorna; straffskala, avgiftstak och försöksansvar bör dock prövas var för sig, eftersom proportionalitets- och effektivitetsbedömningen inte nödvändigtvis blir densamma.

JIHGU föreslår därför att lagstiftaren antingen låter grovt brott, takbeloppet och försöksansvaret omfatta samtliga ämneskategorier som regleringen nu byggs ut till, eller uttryckligen motiverar i författningskommentaren varför just dessa tre skärpningar bör förbehållas olja och bulklastade ämnen.

Detta bör även prövas mot artikel 8d.2 i direktiv 2005/35/EG i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2024/3101. Bestämmelsen förbjuder medlemsstaterna att fastställa eller tillämpa administrativa sanktioner på en nivå som är för låg för att säkerställa att sanktionerna är effektiva, proportionella och avskräckande. Ett absolut tak om 99 prisbasbelopp för samtliga icke-oljeutsläpp kan därför behöva motiveras inte bara systematiskt utan också utifrån tänkbara extrema skadefall, ekonomisk vinst och den ansvariges finansiella kapacitet. Direktivets artikel 8d.1 kräver att just dessa omständigheter ska kunna beaktas vid bestämningen av sanktionens nivå.

3 Spärregeln mot dubbla förfaranden bygger på en onödigt försiktig tolkning av dubbelbestraffningsförbudet som inte bygger på sjöfartens förhållanden

Föroreningsdirektivet kräver att medlemsstaterna kan tillgripa både straffrättsliga och administrativa sanktioner mot utsläpp, samtidigt som förbudet mot dubbelbestraffning (ne bis in idem) måste respekteras. Den lösning som promemorian väljer är att göra de två spåren

ömsesidigt uteslutande. Väcks åtal mot en person för en viss gärning, kan samma person inte längre påföras vattenföroreningsavgift för samma gärning, och omvänt. Lösningen genomförs genom ett nytt 10 a kap. LÅFF om talan om vattenföroreningsavgift i mål om ansvar för brott, samt genom nya 5 a–5 b och 7 a §§. Enligt promemorian (avsnitt 4.3, 4.10 och 4.11.1–4.11.6) är modellen hämtad från regeringens nyligen lämnade förslag till förfarandelag om sanktionsavgift vid åtal för bidragsbrott (prop. 2025/26:210). I promemorian jämför utredaren också med andra system för parallella straff- och sanktionsavgiftsspår, nämligen lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden och det samordnade förfarandet för skattebrott och skattetillägg (se nedan). Med denna metod blir utredarens val ömsesidigt uteslutande spår. Argumenten för valet är "Övervägande skäl", "enklare att tillämpa", "enkel att anpassa till gällande rätt". (Se avsnitt 4.3.)

JIHGU menar att det finns anledning att överväga om lagstiftningen bör utformas mindre i beaktande av nämnda skäl och mer i beaktande av sjöfartens förhållanden. Därtill finns det först anledning att reflektera över vad det s k dubbelbestraffningsförbudet har för egenskaper. Det finns skäl att se närmare på vad förbudet faktiskt kräver, innan man accepterar att vattenföroreningsavgiften måste vika för det straffrättsliga förfarandet i varje enskilt fall. En sådan granskning bör ta sin utgångspunkt i Europadomstolens tolkning av artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, som är den bestämmelse som i grunden definierar förbudets innehåll och räckvidd.

Europadomstolens praxis kring artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen har utvecklats i flera steg, och det är värt att dröja vid den utvecklingen eftersom den visar att förbudet är snävare än vad den föreslagna regleringen tycks utgå från. I Zolotukhin mot Ryssland (2009) slog domstolen fast att bedömningen av om två förfaranden avser “samma sak” (idem) ska göras utifrån samma faktiska gärning, oavsett hur gärningen rubricerats rättsligt, och att förbudet träffar en ny, fristående prövning som inleds sedan en första prövning fått laga kraft. Det är alltså i grunden ett förbud mot upprepning i tid, mot att bli lagförd på nytt för något man redan blivit slutligt friad eller fälld för, snarare än ett förbud mot att två samtidigt pågående förfaranden alls existerar.

Den avgörande nyanseringen kom i Grand Chamber-avgörandet A och B mot Norge (2016). Där slog domstolen fast att parallella administrativa och straffrättsliga förfaranden för samma gärning inte strider mot artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet, under förutsättning att förfarandena är tillräckligt sammankopplade i sak och tid, att de tillsammans utgör en sammanhållen respons på samma otillåtna beteende. Där så är fallet får båda sanktionerna faktiskt dömas ut. Motsvarande linje finns i unionsrätten. EU-domstolen fastslog i Menci (C-524/15) och Garlsson Real Estate (C-537/16), båda från 2018, att artikel 50 i EU:s

rättighetsstadga inte hindrar kumulation av administrativ och straffrättslig sanktion för samma gärning, förutsatt att regleringen är tydlig, förutsebar, väl samordnad mellan förfarandena och sammantaget proportionerlig.

Det är mot den bakgrunden anmärkningsvärt att promemorian redovisar precis detta alternativ, för att sedan välja bort det av andra skäl än konventionsrättsliga. På s 29 konstaterar utredaren att "ett sätt att uppfylla direktivets krav på överlappande sanktioner är att införa en ordning där administrativa och straffrättsliga sanktioner kan utdömas jämte varandra", och hänvisar till hur skattetillägg och skattebrott redan hanteras i svensk rätt. Sanktionerna kan komma att utdömas för samma gärning, med billighetshänsyn enligt 29 kap. 5 § första stycket brottsbalken som korrigerande mekanism vid straffmätningen (jfr NJA 2020 s. 734). Den samordnade hanteringen av skattetillägg och skattebrott är för övrigt själv en produkt av att svensk rätt en gång tvingades anpassa sig efter Strasbourgpraxis (jfr prop. 2014/15:131), och den har sedan visat sig stå sig även efter A och B mot Norge.

Utredaren avfärdar ändå den kumulativa modellen, men inte med att den skulle strida mot dubbelbestraffningsförbudet. Skälen som anges är i stället att ett förfarande som "i samma process utdöma dubbla sanktioner... är ovanligt i svensk rätt", och att den valda antingen–eller-modellen är "tydligare" och "enklare att tillämpa, inte minst i domstol" (s 29, med hänvisning till prop. 2016/17:22 s 102 om marknadsmissbruk). Det är alltså inte konventionen som tvingar fram att vattenföroreningsavgiften görs sekundär i 10 a kap. 1 § andra stycket, utan ett rent processekonomiskt val. Det är ett val som läggs fram i nära anslutning till avsnittet om dubbelbestraffningsförbudet (avsnitt 4.9–4.10), på ett sätt som lätt kan ge intryck av att vara mer konventionsrättsligt betingat än det faktiskt är.

Denna sammanblandning är kanske inte att förvåna sig över. Själva idén om ett förbud mot dubbelbestraffning vilar på flera begrepp. Vad som över huvud taget är "straff" (de s.k. Engelkriterierna), vad som räknas som "samma sak" (idem) och vad som utgör en förbjuden upprepning (bis). Samtliga har visat sig svåra att dra någon skarp gräns kring. Europadomstolens egen praxis har fått omformuleras flera gånger för att hantera dem, från Engel via Öztürk och Zolotukhin till A och B mot Norge. När den bakomliggande läran själv är under ständig omprövning är det dessvärre en tendens att lagstiftare av försiktighetsskäl väljer den mest restriktiva tänkbara lösningen. En sådan försiktighet är förståelig, men den riskerar att bli överdriven, och den bör vara ett medvetet vägval snarare än en outtalad följd av hur frågan råkat presenteras i promemorian.

JIHGU har visserligen förståelse för att lagstiftaren, givet denna osäkerhet och i avsaknad av en annan etablerad svensk modell särskilt anpassad för sjöfarten, använder en modellvalsmetod och i valet söker vägledning i det senast tillgängliga lagstiftningsärendet.

Innan modellen överförs till sjörätten finns det dock ytterligare skäl att tveka, utöver de rent konventionsrättsliga.

För det första är sjöfartens tillsyns- och utredningsstruktur specifik. Utredningar om utsläpp involverar typiskt sett en specialiserad myndighet, Kustbevakningen, som både beslutar om vattenföroreningsavgift och biträder vid förundersökning. Till detta kommer en internationell dimension, genom att fartyget kan vara utlandsflaggat och befinna sig i eller nyligen ha lämnat svenskt territorium, samt bevisfrågor av teknisk karaktär som skiljer sig från bidragsbrottens. I promemorian konstaterar utredaren (avsnitt 4.10) att de kontakter utredaren haft med Kustbevakningen och Åklagarmyndigheten tyder på att dubbla förfaranden redan idag i praktiken alltid undviks genom samverkan, och att risken för dubbla förfaranden därför är liten. Om den iakttagelsen är riktig väcker det en fråga om proportion. Den nu föreslagna förfaranderegleringen är förhållandevis omfattande och detaljerad: den innehåller ett nytt kapitel, en tidsgräns för när yrkandet om vattenföroreningsavgift senast måste framställas (åtalstillfället, utan möjlighet till senare komplettering, jfr avsnitt 4.11.1), samt en spärregel för Kustbevakningen. Frågan är om denna omfattning står i rimlig proportion till den risk regleringen är avsedd att avhjälpa, eller om en enklare lösning, anpassad efter sjöfartsutredningarnas särdrag, hade varit att föredra. Förvisso är JIHGU inte experter på sjöfartsutredningar, men vi vill ändå påpeka detta.

För det andra, och mest konkret, förtjänar det uppmärksamhet hur spärregeln samspelar med hur redarverksamhet i praktiken ofta är organiserad. Spärren gäller uttryckligen bara “samma person”. Författningskommentaren till 5 b och 7 a §§ klargör att vattenföroreningsavgift alltjämt kan beslutas mot en annan fysisk eller juridisk person än den som åtalas. Så långt är regleringen väl avvägd. Att en befälhavare döms till fängelse hindrar exempelvis inte att fartygets redare, om denne är en annan person, påförs vattenföroreningsavgift. Men lagen nöjer sig inte med att låta ansvaret följa den formella redaren eller ägaren. Enligt 1 kap. 6 § LÅFF likställs “den som i redarens ställe utövar ett bestämmande inflytande över fartygets drift” med redaren, och den likställningen gäller genomgående i lagen, både för straffansvaret enligt 10 kap. 6 § och för avgiftsansvaret enligt 8 kap. 2 §. Tanken är rimligen att ansvaret ska kunna nå den som faktiskt bestämmer över fartyget, och inte stanna vid den som bara formellt står som ägare.

Just denna goda tanke är det som gör spärregeln problematisk i ett välkänt sjöfartsscenario. Redarverksamhet bedrivs i praktiken ofta genom koncerner av enfartygsaktiebolag, där varje fartyg ägs av ett eget, tunt kapitaliserat bolag, medan den faktiska rådigheten och de ekonomiska intressena finns hos en fysisk person eller ett moderbolag som står bakom hela koncernen. Konstruktionen är varken ovanlig eller i sig otillbörlig. Den är en etablerad del av

hur risk fördelas i sjöfartsbranschen. Men den får en särskild betydelse tillsammans med den nu föreslagna spärregeln. Om den som utövar det bestämmande inflytandet, låt säga koncernens ägare, når upp till ansvar enligt både 10 kap. 6 § och 8 kap. 2 §, blir han "samma person" i spärrens mening för båda sanktionerna. Väcker åklagaren åtal mot honom, stängs därmed vägen till att också ta ut vattenföroreningsavgift av honom personligen. Kvar blir bara möjligheten att rikta avgiften mot fartygets formella ägare, det vill säga det enskilda enfartygsbolaget, som mycket väl kan sakna, eller ha försatts i en situation där det saknar, förmåga att betala. Resultatet riskerar att bli att avgiften träffar ett tomt bolag, medan den enda part som faktiskt hade kunnat betala den, och som dessutom är den som haft rådigheten över verksamheten, går fri från just den sanktionen, enbart därför att han redan lagförts straffrättsligt för samma sak.

Till detta kommer att vattenföroreningsavgiften inte bara är ännu en sanktion vid sidan av straffet, utan har en funktion som straffrätten inte rutinmässigt tillgodoser. Enligt föreslagna 3 b § ska avgiftens storlek bestämmas med hänsyn till bland annat "den vinst som den som ska påföras vattenföroreningsavgiften har gjort till följd av utsläppet". Förverkande är visserligen en möjlig väg att beröva någon en brottsvinst även straffrättsligt, men det är en fristående mekanism som inte automatiskt aktiveras vid en fällande dom. Med den föreslagna ordningen förloras avgiftens vinstindragande funktion i praktiken just i de fall då den borde slå till som hårdast, nämligen när överträdelsen är så klar och allvarlig att åklagaren både väcker och vinner åtal. Ett fartygsbolag, eller en fysisk person som når upp till ansvar via 1 kap. 6 §, kan då undgå att den ekonomiska vinsten av utsläppet dras in genom avgiftssystemet, enbart därför att gärningen samtidigt är så pass klar att den leder till fällande dom. Det förefaller inte nödvändigtvis förenligt med kravet i artikel 8d.1 i det reviderade föroreningsdirektivet på att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande, och uttryckligen beakta de ekonomiska fördelar som överträdelsen genererat.

Det är svårt att se att någon av dessa konsekvenser är avsedda. JIHGU föreslår att lagstiftaren på nytt överväger om inte en modell efter mönster av den som redan finns för skattetillägg och skattebrott. Ett gemensamt förfarande där båda sanktionerna kan prövas tillsammans, med billighetshänsyn som korrigerande mekanism, förefaller bättre ägnat att tillgodose direktivets krav på effektiva och proportionella sanktioner, åtminstone för de fall då både straffansvaret och avgiftsansvaret, med stöd av 1 kap. 6 §, riktas mot samma fysiska person i kraft av dennes bestämmande inflytande över fartygets drift.

JIHGU menar emellertid att tydlighet i hur lagstiftaren reglerar dubbelbestraffning är välkommen. Målsättningen bör vara en reglering där *själva begreppet* dubbelbestraffning i så liten utsträckning som möjligt influerar regleringen och tillämparnas hantering.

4 Åklagarens skyldighet att framställa yrkande om vattenföroreningsavgift saknar tydlig rättsverkan vid underlåtenhet

Med den nya spärregeln följer ett krav på att åklagaren aktivt för fram frågan om vattenföroreningsavgift, snarare än att bara åtala för brottet. Enligt föreslagna 10 a kap. 1 § LÅFF ska åklagaren, när åtal väcks för brott enligt LÅFF, brottsbalken eller miljöbalken, samtidigt framställa ett yrkande om vattenföroreningsavgift om de omständigheter som omfattas av åtalet kan utgöra grund för en sådan avgift, såvida det inte är uppenbart obehövligt. Bestämmelsen är, såvitt JIHGU kan bedöma, avsedd att vara i huvudsak obligatorisk (jfr avsnitt 4.11.1, där det anges att en obligatorisk regel utan undantag inte ansetts lämplig, men att utgångspunkten ändå är att åklagaren ska framställa yrkandet).

Vad som inte framgår är vad som gäller om åklagaren underlåter att framställa yrkandet, utan att underlåtenheten är uppenbart obehövlig. Här skiljer sig regleringen från exempelvis 8 kap. 1 § LÅFF, som binder Kustbevakningens skyldighet att ta ut vattenföroreningsavgift till objektiva rekvisit. 10 a kap. 1 § är istället riktad mot åklagarens handläggning, utan att det anges vem, om någon, som kan göra gällande att skyldigheten inte har fullgjorts. Eftersom ett väckt åtal enligt förslaget medför att frågan om vattenföroreningsavgift för samma person och gärning är definitivt spärrad (5 b och 7 a §§), får ett förbiseende från åklagarens sida i praktiken samma effekt som ett medvetet beslut att avstå från yrkandet: möjligheten att få avgift utdömd går förlorad, utan att någon prövat om den bort tas ut. JIHGU vill fästa uppmärksamhet på att en tydligare reglering av frågan, exempelvis genom att i författningskommentaren ange vilka rättsmedel som står till buds vid ett sådant förbiseende, eller genom tillsyn inom ramen för Åklagarmyndighetens interna riktlinjer, hade stärkt förutsättningarna för en enhetlig tillämpning.

5 Förslagens förhållande till UNCLOS skyddsregler för utländska fartyg bör klargöras särskilt

Promemorians förslag innebär att både vattenföroreningsavgiften och det straffrättsliga systemet får betydelse i fler geografiska situationer. När reglerna tillämpas på utländska fartyg aktualiseras emellertid inte bara frågan om svensk jurisdiktion enligt artikel 218 UNCLOS utan även de särskilda garantierna i konventionens del XII avsnitt 7. Artikel 226 begränsar undersökning och kvarhållande av utländska fartyg. Artikel 228 kan medföra att ett svenskt sanktionsförfarande avseende en överträdelse utanför svenskt territorialhav måste suspenderas om flaggstaten inom sex månader inleder ett motsvarande förfarande, med de undantag som anges i artikeln bland annat vid betydande skada för kuststaten eller upprepade brister i flaggstatens efterlevnad. Artikel 228.2 innehåller dessutom en treårig tidsgräns för att inleda sanktionsförfaranden mot utländska fartyg. Artikel 230 begränsar påföljder för överträdelser

begångna av utländska fartyg till ekonomiska sanktioner utanför territorialhavet och med undantag för uppsåtliga och allvarliga föroreningsstörningar, även i territorialhavet, och artikel 231 innehåller underrättelseskyldigheter gentemot flaggstaten och andra berörda stater.

Dessa bestämmelser bör läsas tillsammans med artikel 9 i direktiv 2005/35/EG, enligt vilken medlemsstaterna ska tillämpa direktivet utan diskriminering av utländska fartyg och i enlighet med tillämplig internationell rätt, uttryckligen inklusive del XII avsnitt 7 UNCLOS. Ändringsdirektiv (EU) 2024/3101 anger dessutom att strängare nationella åtgärder endast får vidtas i överensstämmelse med unionsrätten och internationell rätt. JIHGU föreslår därför att författningskommentaren samlat redovisar hur artiklarna 218, 226 och 228–231 UNCLOS begränsar eller styr tillämpningen av vattenföroreningsavgift, åtal, påföljdsval och underrättelser när ett utländskt fartyg berörs. Det skulle stärka förutsebarheten och minska risken för att de materiellt breda svenska bestämmelserna uppfattas som en motsvarande obegränsad rätt att utöva verkställande eller dömande jurisdiktion. En sådan analys bör samtidigt utgå från artiklarna 192 och 194 UNCLOS, som ålägger staterna positiva skyldigheter att skydda och bevara den marina miljön, utan att dessa skyldigheter undanröjer konventionens jurisdiktionsbegränsningar.

Remissyttrandet har upprättats av Claes Martinson, Professor i civilrätt, Innehavare av Torsten Petterssons professur i Sjörätt och annan transporträtt, Gabriela Argüello, Biträdande Lektor i miljörätt, Lena Gipperth, Professor i miljörätt samt Niels Krabbe, Universitetslektor i Internationell rätt, samtliga för gruppen Ocean Law Group, Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

I tjänsten

Therese Bäckman

Prefekt vid Juridiska institutionen

Handelshögskolan

Göteborgs universitet