



Miljödepartementet

**Remissvar avseende författningsförslag om sanktioner för
överträdelser 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**

Sammanfattningsvis anser Åklagarmyndigheten att det är rimligt att straffbelägga otillåten fartygsåtervinning på försöksstadiet och att det är positivt att miljöstraffsavgifter används. Åklagarmyndigheten vill också uppmärksamma att det kan komma att innebära tillämpningssvårigheter att straffa tidigare ägare i samband med fartygsöverlåtelser.

**1. Förslaget till ny straffbestämmelse om otillåten fartygsåtervinning
29 kap 4 b § miljöbalken**

a) Fullbordanspunkt och försöksbrott

Skälen för att straffbelägga otillåten fartygsåtervinning på försöksstadiet är rimliga framför allt med tanke på syftet att kunna ingripa i förtid, innan skador på miljö eller människor har hunnit uppstå. Frågan när försökspunkten ska anses uppnådd framstår dock som mer oklar och skulle behöva exemplifieras eller utvecklas ytterligare i författningskommentaren, för att förtydliga vilka fall försöksbestämmelsen är tänkt att träffa. Detta även med hänsyn till att fullbordanstidpunkten är tänkt att inträffa när fartyget lämnats på en plats för icke godkänd återvinning dvs någon egentlig återvinning behöver inte ha påbörjats.

b) Angående specials subjektet och kringgående genom överlåtelse

Som bestämmelsen är utformad utgörs den straffbara gärningen av att fartygsägaren lämnar ett fartyg för återvinning på en plats som inte är en godkänd fartygsåtervinningsanläggning. Förslaget berör problematiken med att fartyget kan ha överlåtits av en tidigare ägare i ett direkt syfte att fartyget därefter ska lämnas till en icke godkänd återvinningsanläggning.

Det är ofrånkomligt att det kan föreligga bevissvårigheter när det gäller att styrka en tidigare ägares avsikt med fartygsöverlåtelsen. Skulle det ändå kunna bevisas en avsikt att den nye ägaren bara är ett led för att möjliggöra en felaktig återvinning, kan det återstå problem med bestämmelsens utformning i förhållande till legalitetsprincipen.

Tolkningsutrymmet av att fartygsägaren lämnar fartyget för återvinning är begränsat. Detta gör det svårt att se någon faktisk möjlighet att, med bestämmelsens nuvarande utformning, utkräva ett ansvar mot en tidigare ägare som gärningsman, annat än möjligen vid en överlåtelse direkt till en icke godkänd återvinningsanläggning.

Förhoppningsvis kan dock tillämpningsproblem av detta slag hanteras genom medverkansbestämmelserna i BrB 23 kap. 4 §.

2. Miljösanktionsavgifter

Åklagarmyndigheten ser positivt på att miljösanktionsavgifter används där det är lämpligt, men understryker vikten av att området för sådana avgränsas tydligt för att inte överlappa de straffsanktionerade gärningarna eller orsaka tolkningsproblem. De bestämmelser som anges nedan i svaret från riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål bör därför ses över ytterligare ur den aspekten.

Åklagarmyndigheten har vid beredningen av ärendet inhämtat yttrande från Riksenheten för miljö- och arbetsmiljöbrott, vice chefsåklagare Jörgen P Lindberg. Åklagarmyndigheten ansluter sig i allt väsentligt till de synpunkter från riksenheten som redovisas i följande avsnitt.

Försöksbrott och oaktsamhet

Straffansvar för otillåten avfallstransport omfattades fram till lagändringen den 1 augusti 2019 också av ansvar för försöksbrott. Detta samtidigt som ansvar på brottets subjektiva sida förelåg vid såväl uppsåt som oaktsamhet. Det möjliggjorde enligt ordalydelsen ansvar för oaktsamma försök till otillåten avfallstransport.

Bakgrunden till bestämmelsens utformning var att öka möjligheten att kunna ingripa straffrättsligt mot den som gjort försök att i strid med gällande förbud t.ex. exportera farligt avfall men samtidigt uppgav sig inte känna till förbudet. Det ansågs angeläget att kunna angripa sådana överträdelser också i de fall exportören uppgett sig sakna kännedom om bestämmelserna men där det var rimligt att kräva att denne i egenskap av exportör och näringsidkare rimligen borde ha satt sig in i dessa.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2016 s. 746 framhållit att försöksbrott kännetecknas av ett uppsåt att åstadkomma något mer än som blivit utfört. HD anförde att det var en allmän straffrättslig princip att försök förutsätter uppsåt till fullbordat brott och kom fram till att straffbestämmelsen om försök till otillåten miljöverksamhet endast skulle avse uppsåtliga brott. HD upphävde i praktiken en fortsatt tillämpning av straffbestämmelsen om försök vid oaktsamhet.

Den av HD återopade straffrättsliga principen framstår som självklar vid många brottstyper, framför allt sådana som kräver att viss effekt av brottet har uppkommit. Men det kan förhålla sig helt annorlunda vid t.ex. otillåten avfallsexport. Denna brottstyp kännetecknas av två huvudsakliga moment. Det ena är en fysisk godstransport och det andra är förekomsten av ett förbud. Man kan utgå ifrån att det fysiska momentet, godstransporten, regelmässigt kommer till stånd genom ett av exportören kontrollerat och åsyftat förfarande. En export/transport från ett land till ett annat är inte 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. Sådana bakomliggande förhållningsregler anses kräva subjektiv täckning.

Mot en sådan bakgrund kan det 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 starka effektivitetsskäl för en sådan kriminalisering. Samtidigt bör framhållas att den här redovisade uppfattningen och ifrågasättandet av nämnda princip i praktiken bygger på en tillämpning av blandade subjektiva rekvisit där den fysiska

transport/export till vilken försöket hänför sig förutsätts vara avsedd och uppsåtlig.

Ett liknande resonemang borde 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 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 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 ursäktlig.

Förslaget bör en denna del således behållas med en tydligare motivering och bemötande av HD:s ställningstagande i NJA 2016 s. 746.

Utökad domsrätt (avsnitt 6.1.3 s 100-102)

Förslaget till utökad domsrätt är bra. Förhållandena inom sjöfartsnäringen är utpräglat internationell. Inte sällan är ett fartyg registrerat i en medlemsstat medan ägaren har sitt säte i ett annat. 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 idag och bedöms inte ge upphov till särskilda svårigheter.

Miljösanktionsavgifter (avsnitt 5.3.4 och 6.2.1, s. 91-92 och 105-117)

Åklagarmyndigheten ser positivt på att miljösanktionsavgifter används där det är lämpligt, men understryker vikten av att området för sådana avgränsas tydligt för att inte överlappa de straffsanktionerade gärningarna eller orsaka tolkningsproblem. De bestämmelser som anges nedan i svaret från riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål bör därför ses över ytterligare ur den aspekten.

Förhållandet mellan föreslaget till ny straffbestämmelse om otillåten fartygsåtervinning och de i 23-25 §§ föreslagna miljösanktionsavgifterna

bedömer jag som mindre väl utformat och problematisk. I övriga delar (21 §, 22 § och 26 §) har jag ingen erinran.

Inledningsvis kan nämnas att den föreslagna nya straffbestämmelsen om otillåten fartygsåtervinning skulle komma att omfattas av åtalsprövningsregeln i MB 29 kap. 11 § fjärde stycket. Av denna framgår att, om en gärning som avses i MB 29 kap. 1-9 §§ kan föranleda miljöstraffavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Åtalsprövning enligt bestämmelser är inte beroende av att en miljöstraffavgift faktiskt utfärdas.

Här kan tilläggas att om en miljöstraffavgift har utfärdats så skulle ett straffrättsligt förfarande för samma gärning kunna vara utesluten även för det fall att det enskilda brottet kan antas föranleda strängare påföljd än böter. Det följer av Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning (*ne bis in idem*).

Otillåten fartygsåtervinning föreslås få samma straffskala, böter eller fängelse i högst två år, som flertalet miljöbalksbrott t.ex. otillåten avfallstransport. Domstolarnas straffvärdebedömning har under miljöbalkens tid helt dominerats av bötesstraff. Det kan finnas skäl för att se förhållandevis mer strängt på otillåten fartygsåtervinning men hittillsvarande praxis ger en indikation på att bötesstraff riskerar att bli en normal påföljd också för det nya brottet. Det är också viktigt att framhålla att företagsböter betraktas som böter i det sammanhanget.

För det fall bestämmelserna om miljöstraffavgifter skulle träffa samma gärning som straffbestämmelsen om otillåten fartygsåtervinning får man således utgå ifrån att åtalsprövningsregeln normalt blir tillämplig.

I promemorian avsnitt 5.3.4 ges intrycket att åtalsprövningsregeln medger ett val mellan de två sanktionsformerna. Utformningen av åtalsprövningsregeln är dock sådan att åtal inte ska väckas under de givna förutsättningarna. Vid konkurrens har således miljöstraffavgiften företräde. Av det skälet men också med beaktande av det generella förbudet mot dubbelbestraffning finns anledning att i så stor utsträckning som möjligt separera sanktionssystemen så att dessa träffar olika gärningar.

Frågan om överlappning mellan straffbestämmelser och miljöstraffavgifter berörs i nämnda avsnitt i promemorian. Där anges att, bortsett från någon

möjlig interferens med miljöbrott MB 29 kap. 1 §, förslagen till miljösanktionsavgifter i övrigt inte innefattar någon situation där en miljösanktionsgärning riskerar att även omfattas av en straffbestämmelse.

Jag delar inte den bedömningen. Det centrala brottet vid fartygsåtervinning består i att lämna sitt fartyg för återvinning på en plats som inte finns upptagen på den europeiska förteckningen. Syftet med straffbestämmelsen är att förhindra att fartygsåtervinning sker på platser eller anläggningar som inte uppfyller de uppställda kraven. Man kan utgå ifrån att en oseriös fartygsägare som i strid med EU:s fartygsåtervinningsförordning låter skrota sitt fartyg på en icke godkänd anläggning eller genom traditionell ”strandning” knappast då heller inte har fullgjort kravet på skriftlig anmälan enligt artikel 6.1 b eller införskaffat ett återvinningsintyg enligt artikel 6.2 c.

Fartygsägaren i exemplet skulle i ett sådant fall träffas av en miljösanktionsavgift enligt de föreslagna bestämmelserna eftersom denne börjat återvinna ett fartyg utan att ha gjort skriftlig anmälan till Transportstyrelsen (23 §) och låtit återvinna ett fartyg utan återvinningsintyg (24 §). Båda sanktionsbestämmelserna förefaller ha ett från straffbestämmelsen självständigt tillämpningsområde endast då fartygets ägare i och för sig har lämnat sitt fartyg till en godkänd anläggning men försummat att uppfylla de administrativa förberedande kraven. Om detta varit åsyftat i promemorian så framgår det inte av den föreslagna texten till bestämmelserna.

Förslaget till sanktionsbestämmelsen i 25 § framstår som än mer problematisk då den i princip återger samma gärning som straffbestämmelsen; ...”genom att börja återvinna ett fartyg på en plats som inte är en fartygsåtervinningsanläggning på den europeiska förteckningen...”. Miljösanktionsavgiften föreslås bli 50 000 kr. Hela bestämmelsen bör ses över utifrån förhållandet till den artikel i EU-förordningen som den hänvisar till.

I samtliga dessa fall bedömer jag att det finns en tydlig interferens mellan tillämpningsområdet för den föreslagna straffbestämmelsen om otillåten fartygsåtervinning och miljösanktionsavgifterna (särskilt 25 §) som kan uppfattas som ”samma gärning” och som till följd av dels den berörda åtalsprövningsregeln och dels Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning riskerar att lägga hinder i vägen för ett straffrättsligt förfarande.

Jag föreslår därför att 23 § och 24 § omformuleras och begränsas till att omfatta den fartygsägare som anlitat en godkänd fartygsåtervinningsanläggning men försummat kravet på skriftlig anmälan respektive återvinningsintyg. Gärningar som innefattar att för återvinning lämna fartyget någon annanstans omfattas av den föreslagna straffbestämmelsen. I det fallet får avsaknaden av föranmälan och återvinningsintyg närmast uppfattas som ett förväntat inslag i det illegala förfarandet.

Detta remissvar har beslutats av överåklagaren Lennart Guné efter föredragning av kammaråklagaren Kerstin Eriksson. I den slutliga beredningen har överåklagaren Mats Svensson deltagit.

Lennart Guné

Kopia till:
Biblioteket
Rättsavdelningen