

Till: Miljö- och Energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Kopia: henrik.j.jonsson@regeringskansliet.se

REMISSYTTRANDE
(M2017/03201/R)

Stockholm 2018-01-31

Remissyttrande på författningsförslaget om beivrande vid överträdelser av svavelförordningen (2014:509)

Föreningen Svensk Sjöfart har givits tillfälle att yttra sig på författningsförslaget som innebär att överträdelser av förbud i svavelförordningen (2014:509) som rör användning av marint bränsle ska beivras med miljöstraffavgift.

Sammanfattning

År 2008 beslutade FN:s internationella sjöfartsorganisation att införa ett krav om sänkta svavelhalter i marina bränslen som används av fartyg ibland annat Östersjön, Nordsjön och engelska kanalen. Ändringarna trädde i kraft år 2010. EU valde att införliva dessa ändringar genom Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/32/EG om minskning av svavelhalten i marina bränslen. I förhandlingarna, både på IMO och i EU, var Sverige en av de mest pådrivande medlemsstaterna.

De senaste skärpningarna av bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2015 och innebär att bränslet får innehålla högst 0,10 viktprocent svavel eller att rökgaserna renas i motsvarande grad.

För att uppfylla kravet har majoriteten av fartygen som trafikerar de aktuella områdena valt lågsvavliga bränslen och endast en mindre del har investerat i rökgasreningssystem (s.k. skrubbers) eller användandet av alternativa bränslen, exempelvis LNG eller metanol. Samtliga alternativ medför avsevärt högre kostnader varför ett lämpligt sanktionssystem är av yttersta vikt för att tillförsäkra konkurrensneutraliteten mellan fartyg.

Efter en granskning 2014 av det dåvarande (och dessvärre fortsatt befintliga systemet) för tillsyn och sanktioner kom Transportstyrelsen fram till att de straffrättsliga sanktionerna bör ersättas av ett system med administrativa sanktioner och föreslog att en "luftföroreningsavgift" tas ut vid överträdelser av svavelreglerna i syfte att fungera både avskräckande och vinsteliminierande. Transportstyrelsen var

noga med att påpeka att en sanktionsavgift behövde beslutas och införas snarast för att kunna tillämpas redan 2015, vilket tyvärr inte skedde.

Föreningen Svensk Sjöfart har sedan regelverket fastslogs påtalat vikten av införandet av lämpliga, proportionerliga och avskräckande sanktioner vid överträdelse och att dessa införlivas och tillämpas i svensk rätt från och med tidpunkten då kravet på lågsvavliga bränslen införs, liksom Transportstyrelsen påpekade 2014. Med anledning av att lämpliga sanktioner inte infördes vid tidpunkten då reglerna trädde ikraft har Föreningen vid ideliga tillfällen påtalat bristen på införlivning av direktivet i svensk lagstiftning och uttryckt otillfredsställdhet med frånvaron av lämpliga sanktioner.

Ett tydligt problem med det nuvarande straffrättsliga sanktionssystemet är att förundersökningar är svåra att slutföra då fartyg, som ofta är utländska, inte stannar kvar i svensk hamn eller svenskt sjöterritorium särskilt länge. Under den tid det tar att analysera prov som tagits vid tillsyn hinner fartygen allt som oftast lämna svenskt sjöterritorium. Det kan även finnas problem med att styrka en överträdelse. Ett fartyg kan ha olika sorters bränsle ombord och det kan då vara svårt att avgöra vilket bränsle som användes vid inspektionstillfället. Inte sällan är det svårt att styrka oäktsamhet eller uppsåt.

Det nu remitterade förslaget föreslår att en miljöstraffavgift skall kunna tas ut för överträdelse av förbud i svavelförordningen som avser användning av marina svavelhaltiga bränslen i fartyg.

Föreningen Svensk Sjöfart har begrundat det föreslagna sanktionssystemet och anser att det i grunden är ett mycket bra förslag vilket underlättar och möjliggör beivrande vid överträdelse på ett avsevärt mer effektivt sätt än nuvarande sanktionsmöjligheter vilka rent praktiskt visat sig vara fullständigt värdelösa. Dock förefaller ett misstag skett då förslaget till operativ text i införandet av en ny paragraf, 7 kapitlet, 17 paragrafen, i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter använder termen framdrivning. Eftersom svaveldirektivet omfattar alla marina bränslen som används för fartygs drift torde termen som egentligen avses användas vara fartygs drift.

Användningen av lågsvavligt bränsle beräknas medföra en kostnadsökning på 340–480 USD per ton jämfört med högsvavlig tjockolja (HFO). Det innebär en prisökning för bränsleanvändningen på 50–75 procent, enligt en rapport från Trafikanalys 2013. Transportstyrelsens studie från 2014 redogör för ytterligare exempel på kostnader för efterlevnad vilka uppgår till betydande belopp.

Föreningen Svensk Sjöfart anser att både Trafikanalys och Transportstyrelsens bedömningar av kostnaden att efterleva regelkravet är rimliga och verklighetstroga även om bränslepriserna generellt blivit billigare sedan dess beroende på oljeprisets utveckling. Dock kvarstår storleken på marginalskillnaden mellan lågsvavligt och högsvavligt bränsle.

En oroväckande rapport från Chalmers 2017 visar att vart tionde fartyg bryter mot reglerna samt att vissa rederier verkar ha satt i system att fuska. Rapporten visar att fartyg som gör enstaka resor in i svavelkontrollområdet oftare har högre utsläpp av svavel än tillåtet, liksom fartyg som är på väg ut ur svavelkontrollområdet. Det visar att fusket är planerat och storleken på miljöstraffavgiften bötesbelopp måste därför vara avskräckande.

Storleksordningen på de föreslagna miljöstraffavgifterna jämfört med en eventuell kostnadsbesparing genom att inte efterleva regelverket förefaller därför i vår mening inte tillräckligt avskräckande och behöver således justeras kraftigt.

Förslagets gränsdragning vid 0,10 viktprocent förefaller vid en första anblick logisk och helt i linje med kravet i MARPOL men beaktar man Transportstyrelsens tidigare nämnda slutrapport och dess redogörelse om provtagning och analys av bränsleprover så blir bilden en helt annan på grund av mätosäkerhetsfaktorer relaterade till reproducerbarhet av oljeprovanalyser. Reproducerbarheten en viktig faktor, det vill säga betingelser under vilka provningsresultat erhållits med samma metod för identiska provningsobjekt, i olika laboratorier, med olika operatörer och med användning av olika utrustning. Reproducerbarhet är således ett mått på en methods mätosäkerhet mellan olika laboratorier på samma prov. Mätosäkerheten innebär att vid mätning av ett oljeprov som har 0,10 viktprocent svavel så kan mätresultatet visa upp till 0,112 viktprocent och fortfarande ligga inom det tillåtna gränsvärdet.

Med beaktande av kostnaderna och reproducerbarheten önskar Föreningen Svensk Sjöfart belysa att det kan förekomma fartyg med bränsle innehållandes en marginell överträdelse av svavelhalten men som de facto betalat för lågsvavligt bränsle. Vi menar att det är stor skillnad på att ha ett bränsle ombord med svavelhalt mellan 0,10 - 0,20 viktprocent vilket antyder att man betalat för en lågsvavlig produkt men av olika skäl inte kanske inte har erhållit korrekt produkt från leverantören eller att fartyget självt inte haft helt rena tankar/rör, stött på problem vid bränslebytet eller liknande, jämfört med svavelhalter överstigandes 0,20 viktprocent. Företrädare för bunkringsbranschen menar att fartyg med bränsle överstigandes 0,20 viktprocent svavel eller mer antingen har handlat grovt oaksamt alternativt aktivt fuskat.

Föreningen Svensk Sjöfart föreslår därför att de föreslagna miljöstraffavgifterna justeras så att storleken av överträdelser inom intervallet 0,12 - 0,20 viktprocent svavel fortsatt avgiftsbeläggs eftersom de överskrider gränsvärdet men dock relativt lindrigt jämfört med mer betydande överträdelser och att överträdelser större än 0,20 viktprocent svavel höjs kraftigt genom att femdubblas. Svavelhalter mellan 0,10 – 0,12 föreslår vi att inte avgiftsbelägga med anledning av ovan beskrivna mätosäkerhet och för att undvika eventuella tvistemål. Vi föreslår dessutom att det remitterade förslagets brytgräns vid 0,50 viktprocent ersätts med 0,20 viktprocent varpå vårt alternativa avgiftsförslag därmed ser ut enligt nedan:

	Svavelhalt (Viktprocent)		
Σ Maskinstyrka (kW)	0,12 - 0,20	0,20 - 1,00	>1,00
<10 000	5 000 SEK	100 000 SEK	250 000 SEK
> 10 000 – < 25 000	10 000 SEK	150 000 SEK	500 000 SEK
>25 000	15 000 SEK	200 000 SEK	1000 000 SEK

Föreningen Svensk Sjöfart anser att ovan alternativa förslag på justerade miljöstraffavgifter får större effekt för att säkerställa att konkurrensneutraliteten bibehålls samt för att stärka avskräckningseffekten.

Regeringen talar ofta om behovet av ordning och reda i transportbranschen varför vi finner förseningen av erforderliga sanktioner anmärkningsvärd och vi utgår från att regeringen skyndsamt går vidare med hanteringen av förslaget.

Bakgrund

År 2008 beslutade FN:s internationella sjöfartsorganisation, IMO (International Maritime Organization) om ändringar i MARPOL (1973 års internationella konvention om förhindrande av havsföroreningar från fartyg) som innebar ett krav om sänkta svavelhalter i marina bränslen som används i fartyg. Ändringarna trädde i kraft år 2010. EU valde att införliva ändringarna i MARPOL genom Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/32/EG om minskning av svavelhalten i marina bränslen (hädanefter kallat "svaveldirektivet"). Svaveldirektivet har därefter reviderats via 2005/33/EG och 2012/33/EU och genomfördes i svensk rätt främst genom svavelförordning 1998:946, vilken sedermera ersattes av 2014:509. I förhandlingarna, både på IMO och i EU, var Sverige en av de mest pådrivande medlemsstaterna för kravskärpningarna.

De senaste skärpningarna av bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2015 och innebar att marina bränslen som används av fartyg inom svavelkontrollområdena inom bland annat Östersjön, Nordsjön och engelska kanalen får innehålla högst 0,10 viktprocent svavel. Utanför svavelkontrollområdena skärps kraven år 2020 till innehåll om högst 0,50 viktprocent svavel. Det finns emellertid möjlighet att använda bränslen med högre svavelinnehåll än tillåtet om avgaserna kan renas i motsvarande omfattning.

För att uppfylla kravet har majoriteten av fartygen som opererar i de aktuella områdena valt lågsvavliga bränslen och endast en mindre del har investerat i rökgasrengöringsanläggningar (s.k. skrubbers) eller användandet av alternativa bränslen, exempelvis LNG eller metanol. Samtliga alternativ medför avsevärt högre kostnader varför ett lämpligt sanktionssystem är av yttersta vikt för att tillförsäkra konkurrensneutralitet mellan fartyg.

Enligt svaveldirektivet skall EUs medlemsstater fastställa sanktioner för överträdelser och dessa ska vara effektiva, proportionella och avskräckande och får omfatta böter som beräknas på ett sådant sätt att det säkerställs att de åtminstone berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av den överträdelse de begått, och att böterna ökar gradvis vid upprepade överträdelser. Med anledning av detta fick Transportstyrelsen juni 2013 i uppdrag av regeringen att beskriva behov av översyn av det befintliga sanktionssystemet samt att analysera förutsättningar och åtgärder kopplade till regelverk som är nödvändiga för att sjöfarten på ett så kostnadseffektivt och konkurrensneutralt sätt som möjligt ska kunna efterleva reglerna.

Transportstyrelsen lämnade sin slutrapport av uppdraget juni 2014 var det framgick att deras bedömning var att det kommer att finnas starka ekonomiska incitament att bryta mot de skärpta svavelreglerna eftersom lågsvavligt bränsle kostar betydligt mer än högsvavligt bränsle. För att säkerställa efterlevnaden, och därigenom konkurrensneutraliteten inom svavelkontrollområdena, skrev Transportstyrelsen att det var ytterst viktigt med en verkningsfull och effektiv tillsyn och ett fungerande sanktionssystem. Transportstyrelsen konstaterade också stora problem med det nuvarande sanktionssystemet vid överträdelser av svaveldirektivet och att det nästintill är omöjligt att få överträdelser att leda till åtal och fällande dom, särskilt när det gäller utländska fartyg. Detta bidrar till att hela systemet urholkas och att utan effektiva sanktioner blir effektivisering och förbättring av rutiner och metoder på tillsynssidan tandlösa åtgärder.

Genom granskningen av det dåvarande och dessvärre fortsatt befintliga systemet för tillsyn och sanktioner kom Transportstyrelsen fram till att de straffrättsliga sanktionerna bör ersättas av ett system med administrativa sanktioner och föreslog att en "luffföroreningsavgift" tas ut vid överträdelser av

svavelreglerna. Avgiften ska beräknas enligt en schablon, och beloppen ska vara höga – i syfte att fungera både avskräckande och vinsteliminierande. Transportstyrelsen var noga med att påpeka att en sanktionsavgift behövde beslutas och införas snarast för att kunna tillämpas redan 2015 vilket tyvärr inte skedde.

Föreningen Svensk Sjöfart har sedan regelverket fastslogs påtalat vikten av införandet av lämpliga, proportionerliga och avskräckande sanktioner vid överträdelse och att dessa införlivas och tillämpas i svensk rätt från samma tidpunkt då kravet på lågsvavliga bränslen införs, liksom Transportstyrelsen.

Med anledning av att lämpliga sanktioner inte infördes vid tidpunkten då reglerna trädde ikraft har Föreningen vid ideliga tillfällen påtalat bristen på införlivning av direktivet i svensk lagstiftning och uttryckt missnöje med frånvaron av lämpliga sanktioner.

Nuvarande sanktionsmöjligheter och dess brister

I nuvarande Svavelförordning (2014:509) finns hänvisningar till bestämmelser om straff och förverkande. Den straffbestämmelse som kan bli aktuell vid otillåten användning av marint bränsle finns i 29 kap. 3 § (miljöfarlig kemikaliehantering). Den som bryter mot denna straffbestämmelse kan dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Transportstyrelsen ska om det behövs göra en åtalsanmälan för överträdelse av svavelförordningen. Åtalsanmälningar handläggs i regel av Åklagarmyndighetens riksenhet för miljö- och arbetsmiljömål. Skyldigheten att anmäla framgår av 26 kap. 2 § miljöbalken.

Den genomsnittliga tiden från inspektion och provtagning av marint bränsle till dess att åklagaren tar upp ärendet efter åtalsanmälan är förhållandevis lång. Det kan ta flera dagar innan laboratoriet har möjlighet att redovisa sin analysrapport. Beroende på arbetsbelastningen hos Transportstyrelsen kan ärendet sedan bli liggande olika länge innan en åtalsanmälan kan upprättas och skickas till åklagaren. Till detta kommer också handläggningstiden vid Åklagarmyndigheten. Denna typ av överträdelse är sällan så allvarlig att det är motiverat att bedriva förundersökningar med särskild skyndsamhet. Risken är därför stor att det fartyg som är föremål för en undersökning har lämnat den svenska hamnen lång tid innan undersökningen har påbörjats. Med hänsyn till överträdelsernas ringa karaktär finns det knappast grund för kvarstad (se 26 kap. rättegångsbalken) eller liknande åtgärder. Det kan ta så lång tid som ett år mellan överträdelsen och åklagarens beslut i ärendet.

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

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

Det kan även finnas problem med att styrka en överträdelse. Ett fartyg kan ha olika sorters bränsle ombord och det kan då vara svårt att avgöra vilket bränsle som användes vid inspektionstillfället. Inte sällan är det svårt att styrka oaktsamhet eller uppsåt.

Transportstyrelsen efterfrågar som regel fartygets senaste så kallade *Bunker Delivery Note*, som är ett kvitto från den senaste bunkringen. I många fall visar kvittot från bunkerleverantören att svavelinnehållet i det bränsle som levererats till fartyget inte överstiger godkända nivåer. Detta har givetvis betydelse i bevishänseende. Men att svavelinnehållet i bränsleprovet är ett annat än vad som framgår av den *Bunker Delivery Note* som visas upp är inte ovanligt och kan bero på en mängd faktorer. Bränslet kan exempelvis ha tankats i en tank som redan innehöll bränsle av en annan kvalitet och blandats med denna eller också ha pumpats mellan olika tankar på fartyget och då blandats.

Företagsbot

En begränsning med det straffrättsliga ansvaret är att det träffar endast fysiska personer, vilka i detta fall vanligtvis är en befälhavare eller besättningen på fartyget, medan det ekonomiska incitamentet för att fuska med bränslet rimligen får antas ligga hos redaren eller lastägaren, vilka typiskt sett är juridiska personer. För juridiska personer är det möjligt att utfärda företagsbot. Företagsbot, som är en särskild rättsverkan av brott, har exempelvis dömts ut när det handlat om otillåtna utsläpp av olja. I dessa fall har fartygen kommit från Sverige eller Norden. I sådana fall är det möjligt att utreda såväl själva brottet som vilken kontroll näringsidkaren utövat över verksamheten och huruvida befälhavarens brott begåtts i strid med instruktioner från denne.

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

Straff

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

Företagsbot

Företagsbot har använts vid ett antal tillfällen vid otillåtna oljeutsläpp från svenska fartyg. Men även denna sanktion kräver att brott ska kunna styrkas, vilket ställer krav på att polis och åklagare har tillgång

till fartyg och besättning. Om fartyget inte är svenskt kan det vara svårt för brottsutredande myndigheter att utföra de åtgärder som behövs under förundersökningen. Företagsbot har dock inte använts mot utländska fartyg i någon egentlig utsträckning.

Nyttjandeförbud

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

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

Flaggstatsrapport

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

Återkallelse av certifikat som sanktion

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

Miljösanktionsavgift

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

Det högsta belopp som kan tas ut som miljöstraffavgift är en miljon kronor. Det får anses vara tillräckligt för de överträdelser som kan komma i fråga i detta ärende. De lagstadgade kraven på delgivning, tillfälle till yttrande och trettio dagars betalningstid gör att straffet inte kan tas ut direkt. Någon form av förhandsbetalning finns inte inom miljöstraffavgiftssystemet.

Remitterat förslag om nytt straffsystem genom miljöstraffavgift

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

Det nu remitterade förslaget föreslår att en miljöstraffavgift skall kunna tas ut för överträdelser av förbud i svavelförordningen som avser användning av marina svavelhaltiga bränslen i fartyg. Förslaget går ut på att införa en ny paragraf i Förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter vilken avser miljöstraffavgifter enligt 30 kapitlet i miljöbalken.

En grundläggande skillnad mellan straffrättsliga straff och miljöstraffavgifter är att medan det straffrättsliga ansvaret uppkommer först om en gärning begås med uppsåt eller, om det är särskilt föreskrivet, av oaktsamhet så är ansvaret strikt för överträdelser som kan föranleda miljöstraffavgift.

Eftersom systemet med miljöstraffavgifter således inte förutsätter individuellt ansvar, är en annan skillnad att miljöstraffavgifter kan tas ut inte endast av fysiska personer utan även av juridiska. På så sätt uppnår förslaget undvikandet av tids- och resurskrävande utredningar.

Det remitterade förslaget på miljöstraffavgifter och dess storlek baseras på fartygets maskinstyrka och svavelhalten enligt följande tabell:

Σ Maskinstyrka (kW)	Svavelhalt (Viktprocent)		
	0,10 - 0,50	0,50 - 1,00	>1,00
<10 000	5 000 SEK	20 000 SEK	50 000 SEK
> 10 000 – <25 000	10 000 SEK	30 000 SEK	100 000 SEK
>25 000	15 000 SEK	40 000 SEK	200 000 SEK

Föreningen Svensk Sjöfarts synpunkter och förslag på ändringar

Föreningen Svensk Sjöfart har begrundat det föreslagna sanktionssystemet och anser att det i grunden är ett mycket bra förslag vilket underlättar och möjliggör beivrande vid överträdelser på ett avsevärt mer effektivt sätt än nuvarande sanktionsmöjligheter vilka visat sig fullständigt värdelösa. Dock förefaller ett misstag skett då förslaget till operativ text i införandet av en ny paragraf, 7 kapitlet, 17 paragrafen, i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter använder ordet *framdrivning*. Eftersom svaveldirektivet omfattar alla marina bränslen som används för fartygs drift torde ordet som egentligen avses användas vara *fartygets drift* vilket därmed inkluderar bränslen som används ombord för kraftgenerering etc. Ändringsförslaget illustreras nedan:

7 kap.

Svavelförordningen

17 §

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

Svaveldirektivets främsta motiv är att minska svavelföreningar från fartyg för att förbättra miljön. Undersökningar som gjorts efter att kraven trädde ikraft har visat att utsläpp av svavel från fartyg har minskat med över 80% i Östersjön vilket är värt en applåd och visar att efterlevnaden på fartyg är stor, vilket även kostnaden är, men samtidigt visar studier, bland annat från Chalmers, att det förekommer fusk.

Användningen av lågsvavligt bränsle beräknas medföra en kostnadsökning på 340–480 USD per ton jämfört med högsvavlig tjockolja (HFO). Det innebär en prisökning för bränsleanvändningen på 50–75 procent, enligt Trafikanalys rapport från 2013. Även om bränslepriserna har gått ner sedan 2013 kvarstår kostnadsskillnaden mellan de lagliga och olagliga bränslena och incitamenten för de som fuskar kvarstår därför.

I Transportstyrelsens rapport "Tillsyn och efterlevnad av de skärpta reglerna för svavelhalt i marint bränsle" redovisades att kostnadsskillnaderna beroende på vilket bränsle som används (0,10 viktprocent eller 1,00 viktprocent), kan illustreras med några översiktligt beräknade exempel baserade på uppgifter om bränsleförbrukning som Sjöfartsverket tagit fram med hjälp av Shipair. För ett ro-ro-lastfartyg (ca 5 400 dödvikt) skulle, på en sträcka av 2 000 km (ungefär motsvarande Hull-Göteborg), skillnaden i bränslekostnad ligga i storleksordningen 150 000 – 205 000 kronor. För ett tankfartyg (ca 8 300 dödvikt), på en sträcka av 4 500 km (ungefär motsvarande Rotterdam-Luleå), blir skillnaden 250 000 – 355 000 kronor. För ett ro-ro-passagerarfartyg (ca 3 700 dödvikt), på en sträcka av 1 000 km (ungefär motsvarande Stockholm - Helsingfors), blir skillnaden 225 000 – 320 000 kronor.

Föreningen Svensk Sjöfart anser att både Trafikanalys och Transportstyrelsens bedömningar av kostnaderna att efterleva regelkravet är rimliga och verklighetsbaserade. Storleksordningen på de föreslagna miljöstraffavgifterna jämfört med en eventuell kostnadsbesparing genom att inte efterleva regelverket förefaller därför inte tillräckligt avskräckande och behöver således justeras.

En nylig rapport från Chalmers visar att så många som vart tionde fartyg bryter mot reglerna samt att vissa rederier verkar ha satt i system att fuska. Rapporten visar att fartyg som gör enstaka resor in i svavelkontrollområdet oftare har högre utsläpp av svavel än tillåtet liksom fartyg som är på väg ut ur svavelkontrollområdet¹. Det visar att fusket är planerat och storleken på miljöstraffavgiften bötesbelopp måste därför vara avskräckande.

Förslagets gränsdragning vid 0,10 viktprocent förefaller vid en första anblick logisk, och helt i linje med kravet i MARPOL, men beaktar man Transportstyrelsens tidigare nämnda slutrapport och dess redogörelse om provtagning och analys av bränsleprover så blir bilden en helt annan på grund av mätosäkerhetsfaktorer relaterade till reproducerbarhet. Reproducerbarheten en viktig faktor, det vill säga betingelser under vilka provningsresultat erhållits med samma metod för identiska provningsobjekt, i olika laboratorier, med olika operatörer och med användning av olika utrustning. Reproducerbarhet är således ett mått på en methods mätosäkerhet mellan olika laboratorier på samma prov. Mätosäkerheten innebär att vid mätning av ett oljeprov som har 0,10 viktprocent svavel så kan mätresultatet visa upp till 0,112 viktprocent och fortfarande ligga inom det tillåtna gränsvärdet.

Med beaktande av kostnaderna och reproducerbarheten önskar Föreningen Svensk Sjöfart belysa att det kan förekomma fartyg med bränsle innehållandes en marginell överträdelse av svavelhalten men som de facto betalat för lågsvavligt bränsle. Vi menar att det är stor skillnad på att ha ett bränsle ombord med svavelhalt mellan 0,10 - 0,20 viktprocent vilket antyder att man betalat för en lågsvavlig produkt men av olika skäl inte kanske inte har erhållit korrekt produkt från leverantören eller att fartyget självt inte haft helt rena tankar/rör, stött på problem vid bränslebytet eller liknande, jämfört med svavelhalter överstigandes 0,20 viktprocent. Företrädare för bunkringsbranschen menar att fartyg med bränsle överstigandes 0,20 viktprocent svavel eller mer antingen har handlat grovt oaktsamt alternativt aktivt fuskat.

Föreningen Svensk Sjöfart föreslår därför att de föreslagna miljöstraffavgifterna justeras så att storleken av överträdelser inom intervallet 0,12 - 0,20 viktprocent svavel fortsatt avgiftsbeläggs eftersom de överskrider gränsvärdet men dock relativt lindrigt jämfört med mer betydande överträdelser och att överträdelser större än 0,20 viktprocent svavel höjs kraftigt genom att femdubblas. Svavelhalter mellan 0,10 – 0,12 föreslår vi att inte avgiftsbelägga med anledning av ovan beskrivna mätosäkerhet och för att undvika eventuella tvistemål. Vi föreslår dessutom att det remitterade förslagets brytgräns vid 0,50 viktprocent ersätts med 0,20 viktprocent varpå vårt alternativa avgiftsförslag därmed ser ut enligt nedan:

	Svavelhalt (Viktprocent)		
Σ Maskinstyrka (kW)	0,12 - 0,20	0,20 - 1,00	>1,00
<10 000	5 000 SEK	100 000 SEK	250 000 SEK
> 10 000 – <25 000	10 000 SEK	150 000 SEK	500 000 SEK
>25 000	15 000 SEK	200 000 SEK	1000 000 SEK

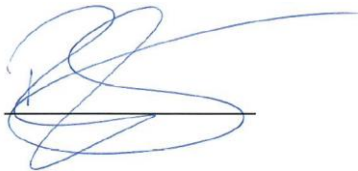
¹ <https://www.chalmers.se/sv/institutioner/see/nyheter/Sidor/Var-tionde-fartyg-bryter-mot-svavelreglerna.aspx>

Föreningen Svensk Sjöfart anser att ovan alternativa förslag på justerade miljöskaktionsavgifter får större effekt för att säkerställa att konkurrensneutraliteten bibehålls samt för att stärka avskräckningseffekten.

Regeringen talar ofta om behovet av ordning och reda i transportbranschen varför vi finner förseningen av erforderliga sanktioner anmärkningsvärd och vi utgår från att regeringen skyndsamt går vidare med hanteringen av förslaget.

Stockholm som ovan,

FÖRENINGEN SVENSK SJÖFART



Rikard Engström

VD



Fredrik Larsson

Miljöansvarig

Summary of the Swedish Shipowners Associations comments on the Swedish Governments proposal for sanctions against breaches of the Sulphur Directive.

2018-01-31

In 2008, the UN International Maritime Organization (IMO), decided to impose a requirement for reduced sulphur content in marine fuels used by vessels that are operating in the Baltic Sea, North Sea and the English Channel.

These amendments came into force in 2010. The EU then chose to incorporate these amendments into Directive 1999/32 /EC of the European Parliament and of the Council, on the reduction of sulphur content in marine fuels. In the negotiations, both at the IMO and in the EU, Sweden was one of the most active Member States calling for the stricter standards. The latest tightening of the regulations came into force on January 1, 2015 and meant that marine fuels used by ships in the aforementioned emission control areas may contain no more than 0,10% sulphur (expressed in terms of % m/m – that is by mass) or that the flue gases are correspondingly purified.

In order to meet the requirement, the majority of vessels operating in the relevant areas have chosen low sulphur fuels and only a relative small number of ships have invested in flue gas treatment plants (i.e. scrubbers) or opted for alternative fuels, such as LNG or methanol. All alternatives entail considerably higher costs; hence an appropriate sanction system is of utmost importance to maintain competition neutrality between ships.

Following a review in 2014 of the then (and unfortunately still existing!) system for supervision and sanctions, the Swedish Transport Agency suggested that the criminal penalties should be replaced by a system of administrative sanctions and suggested that an "air pollution fee" should be charged for violations of the sulphur regulations in order to work both as a deterrent as well as eliminating profit-making (from using fuels with a higher sulphur content which were significantly cheaper). The Swedish Transport Agency was careful to point out at the time that a penalty fee had to be decided and introduced as soon as possible to be operative in 2015, which unfortunately did not happen.

Since the regulations were established, the Swedish Shipowners Association has stated the importance of introducing appropriate proportional and dissuasive penalties for violations and that they are transposed and applied in Swedish law from the time when the requirement for low sulphur fuels is introduced, thus very much supporting what the Swedish Transport Agency pointed out in 2014.

Due to the absence of appropriate penalties until present time the Association has frequently expressed deep concern and dissatisfaction over the lack of transposition of the EU Directive into Swedish national law. A clear problem with the current criminal justice system in Sweden is that investigations of non-compliance are difficult to complete when ships, which are often foreign, do not stay in Swedish ports or Swedish territorial sea for a very long time. During the time it takes to analyse any samples of bunker fuels, vessels will often have left Swedish territorial waters.

There may also be problems with accusing a vessel of an infringement; the vessel may have different types of fuel on board, making it difficult to determine which fuel was used at the time of inspection. In addition, it could be difficult to prove either negligence or intent.

The proposal now on the table suggests that an environmental sanction fee should be charged when a vessel is found using non-compliant fuel as follows:

Σ Engine power (kW)	Sulphur content (m/m)		
	0,10 - 0,50	0,50 - 1,00	>1,00
<10 000	5 000 SEK	20 000 SEK	50 000 SEK
>10 000 – <25 000	10 000 SEK	30 000 SEK	100 000 SEK
>25 000	15 000 SEK	40 000 SEK	200 000 SEK

The Swedish Shipowners Association has considered the proposed alternative sanction system and considers it to be an acceptable proposal, which would facilitate infringement proceedings in a much more effective way than the current sanctions which have proven to be ineffective.

The use of low sulphur fuel is expected to lead to an extra cost of 340-480 USD per tonne compared with high sulphur oil (HFO). This means that the marginal between compliant and non-compliant fuel is 50-75 percent, according to a report from a government body in 2013 (Swedish Traffic Analysis).

The Swedish Shipowners Association believes that both the Swedish Traffic Analysis and the Swedish Transport Agency's earlier assessments of the extra cost of complying with the regulatory requirement are accurate and factual although fuel prices have generally become cheaper since then. However, the size of the marginal difference between low-sulphur and high sulphur fuel remains considerable.

A worrying report from Chalmers 2017 shows that as much as every tenth ship is in breach of the regulations. The report shows that ships that make single voyages into the sulphur emission control area (SECA) more often have higher sulphur emissions than permitted, as well as ships on their way out of the sulphur emission control area. The report suggests that the fraudulent behaviour is planned and the size of the environmental sanctions fee must therefore be dissuasive.

Therefore the size of the financial deterrent, through proposed financial sanctions, when compared to the cost savings of non-compliance through the use of cheaper fuel with a higher sulphur content, is not sufficient.

The proposal's limit at 0,10% by weight appears logical a first but after considering the Swedish Transport Agency's previously mentioned report and its statement on sampling and analysis of fuel samples, the picture becomes completely different due to uncertainty related to measurement and analysis, and reproducibility of oil sample analyses.

Reproducibility is an important factor, it refers to the conditions under which test results were obtained using the same method for identical test items, in different laboratories, with different operators using different equipment.

Reproducibility is thus a measure of a method's measurement accuracy between different laboratories on the same sample. Measurement uncertainty means that when measuring an oil sample having 0,10% m/m sulphur, the result may show up to 0.112% m/m sulphur and still be within the permitted limit value.

Considering the costs of compliant fuel and the issue with reproducibility, the Swedish Shipowners Association wishes to highlight the existence of ships with fuel containing a marginal amount of sulphur content above the requirement but which actually have ordered and paid for compliant low sulphur fuel.

We believe there is a huge difference in having a fuel on board with a sulphur content between 0,10 – 0,20% m/m, which indicates that the ship has paid for a low sulphur product, has sought to be compliant, but for various reasons may not be compliant when tested. Accidental non-compliance could be because the vessel has not received the correct product from the supplier, or the ship itself did not have completely clean bunker tanks/pipes or encountered problems with the fuel change. This accidental non-compliance is different to a vessel where the sulphur content exceeds 0,20 %.

Representatives of the bunkering industry suggest that ships with fuel in excess of 0.20% sulphur are either grossly negligent or actively cheated.

The Swedish Shipping Association therefore suggest that the proposed environmental sanction fees are to be adjusted so that the size of violations within the range 0,12 – 0,20% sulphur are subjected to a relatively mild sanction fee, and that violations greater than 0,20% m/m sulphur are increased by a factor of five. Due to above mentioned issues with measuring and analysing true sulphur content we suggest refraining from issuing financial fees on ships found with fuel containing sulphur between 0,10 – 0,12 % in order to avoid disputes being taken to court. We further suggest that the proposed limit of 0,50% m/m is replaced by 0,20% m/m. Our alternative proposal thereby looks as follows:

	Sulphur content (m/m)		
Σ Engine power (kW)	0,12 - 0,20	0,20 - 1,00	>1,00
<10 000	5 000 SEK	100 000 SEK	250 000 SEK
>10 000 – <25 000	10 000 SEK	150 000 SEK	500 000 SEK
>25 000	15 000 SEK	200 000 SEK	1000 000 SEK

The Swedish Shipowners Association believes that the above alternative proposal is more effective in maintaining competition neutrality and offers a robust deterrent.

/ Fredrik Larsson

Senior Policy Advisor, Environment and Safety

Swedish Shipowners Association