



## Promemoria om mottagningsanordning i hamn för avfall från fartyg, Dnr 00022/2022

### Beskrivning av ärendet

Helsingborgs stad har genom miljönämnden fått möjlighet att lämna synpunkter på regeringens promemoria om förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/883 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg ska genomföras i lag och förordning. För att bestämmelserna i direktivet ska vara tillräckligt införda i svensk lag föreslås en del ändringar i framför allt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg (LÅFF) och förordning om åtgärder mot förorening från fartyg (FÅFF) men även vissa ändringar i fartygssäkerhetslagen och förordning med instruktion för Sjöfartsverket.

I promemorian föreslås att den plan för mottagning och hantering av avfall från fartyg som hamnar redan är skyldiga att ha, även ska vara godkänd. Godkännandet ska göras av Transportstyrelsen när det gäller handels- och industrihamnar och av kommunerna när det gäller fritidsbåtshamnar. Det föreslås en skyldighet för fartyg att i hamn även lämna avfall som fastnat i fiskenät. Transportstyrelsen ska vidare få meddela föreskrifter om att ta ut avgifter i hamn för mottagning av avfall från fartyg. Tidigare har man gått efter principen om så kallad no-special-fee för mottagning av avfall. Tillsynen när det gäller fritidsbåtshamnarnas skyldigheter enligt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg (LÅFF) föreslås i fortsättningen utföras av den kommun där fritidsbåtshamnen finns. Tillsyn över övriga hamnar och fartyg enligt LÅFF genomförs av Transportstyrelsen. Vid överträdelser ska sanktionsavgift påföras. Lag- och förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 november 2022.

Den stora skillnaden för kommunen är att kommunerna föreslås få i uppgift att godkänna avfallshanteringsplaner för fritidsbåtshamnar och att utöva tillsyn över fritidsbåtshamnarnas skyldigheter enligt LÅFF.

### Miljönämndens synpunkter

#### *Godkännande av avfallshanteringsplan*

Miljöförvaltningen kan se att det finns fördelar med att kommunerna ansvarar för att godkänna avfallshanteringsplaner för fritidsbåtshamnar eftersom de redan bedriver tillsyn av deras avfallshantering enligt miljöbalken. Detta är dock en ny uppgift för kommunerna. För att underlätta för kommunerna i bedömningen, och för att bedömningen av planerna ska bli likvärdig för olika kommuner, bör vägledning tas fram om vad planen ska innehålla. Vägledningen bör även innehålla uppgifter om själva handläggningsprocessen.

Av promemorian framgår att det finns förslag på att ta fram föreskrifter, med Naturvårdsverket som remissinstans, om innehållet i avfallshanteringsplanerna, förfarandet vid utarbetandet inklusive samråd, godkännande och att planerna ska uppdateras vart femte år. Miljöförvaltningen är positiv till att sådana föreskrifter tas fram. Eventuellt kan det räcka som vägledning men det beror på hur detaljerade föreskrifterna blir.

#### ***Skyldighet att lämna avfall som fastnat i fiskenät***

Att få bort plast och rester av fiskeredskap från haven är av stor vikt för att skydda vår marina miljö. Miljöförvaltningen är därför positiv till att det införs möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet att lämna passivt uppfiskat avfall i hamn och anser att det inte bör vara ett orimligt krav på fartygen.

#### ***Avgifter i hamn för mottagning av avfall från fartyg***

Miljöförvaltningen anser att det är rimligt att avgiften som hamnarna tar ut av fartygen speglar den kostnad som genereras hamnarna för att ta emot och hantera det aktuella avfallet. Avgiften bör inte, som det är i nuläget, regleras av en generell hamntaxa då det innebär att de som lämnar mindre mängder avfall får betala samma som de som lämnar större mängder.

Miljöförvaltningen ser dock att detta system kan innebära en ökad risk att avfall istället släpps ut i haven, vilket var det man ville undvika med det tidigare systemet. Mer betydande mängder avfall genereras oftast av större fartyg som ofta tillhör större rederier med möjlighet att betala högre avgifter. Förhoppningsvis är risken därför liten att de avstår från att lämna sitt avfall i hamn.

Om avgiften ökar med mängden avfall som lämnas ger det dock mindre incitament att ta hand om passivt uppfiskat avfall, vilket kan behöva övervägas.

#### ***Tillsynen av fritidsbåtshamnarnas skyldigheter enligt LÅFF***

Miljöförvaltningen instämmer i de synpunkter som framgår av promemorian om att det rent objektivt vore smidigare och effektivare om tillsynen över fritidsbåtshamnarnas efterlevnad av LÅFF utövas av kommunerna i vilka hamnarna ligger. Detta eftersom kommunerna ofta redan bedriver tillsyn enligt miljöbalken på dessa, och på grund av svårigheter för Transportstyrelsen att bedriva denna tillsyn. Enligt promemorian är det bland annat myndighetens bristande lokala närvaro och i stora delar obefintliga kännedom om hamnarnas verksamhet som utgör en svårighet för att bedriva tillsyn.

Om kommunerna ska ta över denna tillsyn behövs det dock vägledning om vad tillsynen ska omfatta och om hur en mottagningsanordning bör se ut och vara utformad. Enligt LÅFF och nya förslag i promemorian ska en mottagningsanordning vara placerad, utformad och drivas på ett sätt så att den inte skapar onödig försening för fartygen. Av promemorian framgår att Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om utformning och drift av mottagningsanordningar. Miljöförvaltningen anser att sådana föreskrifter skulle underlätta bedömningen.

Enligt promemorian lämnas förslag på att hamnarna ska lämna avfallsavlämningskvitto till fartygen efter att avfallet har lämnats. Att inte lämna kvitto ska vara en överträdelse för vilken sanktionsavgift ska påföras. I promemorian framgår även att kravet och undantagen från att lämna kvitton bör regleras närmare i Transportstyrelsens föreskrifter med stöd av nya bemyndiganden i 3 kap. 8 § LÅFF och 3 kap. 11 § och 9 kap. 1 § FÅFF. Det uppges till exempel att behovet att utfärda kvitto till fritidsbåtar torde vara begränsat och att fritidsbåtshamnar därför skulle kunna bli undantagna skyldigheten att lämna avfallsavlämningskvitton. För att uppnå en lämplig rättstillämpning bör föreskrifter där det framgår vilka som är undantagna att lämna kvitto tas fram innan bestämmelserna träder ikraft. I annat fall riskeras att aktörer påförs sanktionsavgift utan att det varit lagstiftarens avsikt.

I promemorian lämnas förslag på att Transportstyrelsen ska få föra ett register över de hamnar som ska ha mottagningsanordningar för avfall från fartyg. Syftet med ett eventuellt register uppges vara att underlätta godkännande av hamnarnas avfallshanteringsplaner, tillsyn och övrig ärendehandläggning som rör hamnar och att underlätta rapportering till Europeiska kommissionen. Transportstyrelsen ska vidare få meddela föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter till registret och kommunerna ska få ges direktåtkomst till uppgifter i registret om de hamnar vars avfallshanteringsplaner kommunen har ansvar för att godkänna. Miljöförvaltningen är positivt inställd till att ett sådant register uppförs och anser att det skulle underlätta tillsynen. Det skulle även bli tydligt vilka hamnar som omfattas av lagen.

Ett förslag på vad som ska avses med hamn finns i 1 kap. 3 § LÅFF. Där framgår det även vad som inte ska avses. Av till exempel punkt 10 framgår att "små bryggor av enkel beskaffenhet som endast används av fritidsbåtar om avfallsmängden från båtarna är försumbar" inte avses som hamn. Denna punkt kan vara svårbedömd. Även övriga punkter (1-9) ger visst utrymme för bedömning. Det är oklart vem som ska göra den bedömningen. Miljöförvaltningen anser att bedömningen bör hamna på Transportstyrelsen även när det handlar om fritidsbåtar. Kommunen ska enligt förslagen i promemorian endast ha tillsyn över bestämmelserna i 3 kap. i LÅFF. Det är viktigt att kommunerna vet vilka hamnar som omfattas innan reglerna börjar gälla.

Det framgår också av promemorian under rubriken "mottagning och hantering av avfall i hamn" att "små, icke-kommersiella hamnar som kännetecknas av sällsynt eller lite trafik bestående enbart av fritidsbåtar får undantas från krav att upprätta planer, om deras mottagningsanordningar är integrerade i det avfallshanteringssystem som förvaltas av kommunen." Miljöförvaltningen anser att det är oklart om detta gäller hamnar som undantas för att de inte omfattas av vad som avses med hamn eller om detta är ett undantag för hamnar som annars omfattas. Att hamnar som ansvarar för en mottagningsanordning ska ha en godkänd plan för mottagning och hantering av avfall från fartyg ligger som förslag i 3 kap. 13 § LÅFF. I 9 kap. 1 § LÅFF tas upp när Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om och i enskilda fall medge undantag från bestämmelser i LÅFF. Där står inte 3 kap. 13 § med. Om

undantaget enligt ovan ska gälla är det viktigt att det tydligt framgår någonstans i bestämmelserna. Det är också viktigt att det framgår vem som ska göra denna bedömning.

Miljöförvaltningen anser att innan de nya bestämmelserna träder i kraft, den 1 november 2022 enligt förslaget, bör Transportstyrelsen (alternativt någon annan ansvarig central myndighet) ha tagit fram information till samtliga hamnkommuner gällande kommunernas nya tillsynsuppgifter om att dels godkänna fritidsbåtshamnars avfallshanteringsplaner och dels kontrollera fritidsbåtshamnarnas skyldigheter enligt LÅFF. Informationen bedöms annars vara lätt att missa då tillsynen ska genomföras enligt en lag som kommunerna vanligtvis inte har tillsyn enligt och därför ingen specifik bevakning av.

Eftersom ingen specifik nämnd inom kommunen är utpekad som ansvarig kommer respektive kommunfullmäktige i samband med att lagstiftningen träder i kraft att behöva fatta beslut om att införa uppgiften i reglementet för den nämnd som ska ansvara för uppgiften. En sådan process tar i Helsingborg 2-6 månader. Därefter behöver den utpekade nämnden, innan den kan utföra operativ tillsyn, besluta om uppdaterad delgeringsordning samt utreda behovet av föreskrifter om avgifter för tillsynen. Det är kommunfullmäktige som slutligen beslutar om avgiftstaxor efter anmodan av nämnden. Dessa nödvändiga administrativa förfaranden kan försena igångsättandet av den operativa tillsynen. För att minska den risken är det ytterligare angeläget med information om tillkommande tillsynsuppdrag i förväg. För att minska tidsutdräkten kan även övervägas att direkt i lagen peka ut en nämnd, jämför 4 § Lag (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen som stadgar: "Den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet har tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs."

### **Sanktionsavgift**

#### *Paragraf 11 a*

Av förslagen i 6 kap. 11 a § LÅFF framgår det när en sanktionsavgift ska påföras. De överträdelser för vilka sanktionsavgift ska påföras är följande:

1. ha en godkänd avfallshanteringsplan
2. ha tillräcklig mottagningsanordning för avfall
3. anmäla det avfall som ska lämnas i hamn
4. lämna avfall från fartyget i hamn
5. lämna kvitto på mottaget avfall
6. rapportera uppgifterna på kvittot
7. spara förhandsanmälan eller avfallsavlämningskvittot ombord

Miljöförvaltningen noterar att de två första punkterna skiljer sig från de resterande genom att det är åtgärder som normalt sett genomförs en gång, medan de övriga utgör återkommande förpliktelser.

Det saknas bestämmelser som reglerar situationen med upprepade överträdelser. Det är oklart om avsikten är att sanktionsavgift enbart ska tas ut

en gång eller kunna tas ut flera gånger. För punkt 1-2 kanske det kan förmodas att tillsynsmyndigheten när åtgärderna inte utförts fullständigt istället förutsätts agera genom förelägganden. För punkt 3-7, vilka sannolikt kommer leda till upprepade överträdelser i vissa fall, framstår det som mer osäkert om det är avsikten. Om det är avsikten kan det ifrågasättas om det är lämpligt att upprepade överträdelser ska hanteras genom förelägganden.

Miljöförvaltningen anser att det är en olycklig inriktning när det gäller överträdelser som i och för sig har konstaterats vara lämpliga för sanktionsavgifter. För att uppnå en likabehandling och effektivitet i systemet är det bättre att även belägga upprepade överträdelser med sanktionsavgifter. Det torde även ge ytterligare incitament mot överträdelser.

I så väl förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter (1 kap. 3-4 §§) som livsmedelsförordning (2006:813) (39 f-g §§) där sanktionsavgifter regleras används konstruktionen med bestämmelser för upprepade överträdelser. Miljöförvaltningen menar att det bör införas även här. Om så inte sker måste klagorand uttalanden om hur upprepade överträdelser ska hanteras göras för att undvika felaktig tillämpning.

#### *Paragraf 11 d*

Enligt förslagen i 6 kap. 11 d § får "tillsynsmyndigheten helt eller delvis avstå från att ta ut sanktionsavgiften om överträdelserna är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att ta ut avgiften".

Miljöförvaltningen anser överlag att skälen i 11 d § är väldigt vaga. De lämnar stora tolkningsutrymmen och det kan leda till stora skillnader i bedömningen mellan olika tillsynsmyndigheter.

Miljöförvaltningen anser att begreppen ringa och ursäktlig helt bör uteslutas och skälen för att avstå från att ta ut sanktionsavgift enbart bör ta avstamp i vad som är oskäligt. Förslagsvis likt formuleringarna som finns både i miljöbalken (30 kap. 2 §) och livsmedelslagen (30 b§), varav livsmedelslagens bestämmelse har senast tillkomstdatum:

"Någon sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

1. om överträdelserna berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdraga åt någon annan att göra det,
2. om överträdelserna annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller
3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika överträdelserna."

Miljöförvaltningen anser vidare att möjligheten att delvis avstå från att ta ut sanktionsavgift bör tas bort. Skälen som uppges är de samma som när tillsynsmyndigheten kan välja att helt avstå sanktionsavgiften. Det skulle därför bli svårt för tillsynsmyndigheten att bedöma om skälen är tillräckliga

för att helt avstå sanktionsavgiften eller om den bara bör sättas ned. Det skulle också vara svårt att avgöra storleken på den nedsatta avgiften.

Förslagen lämnar som nämnt stora tolkningsutrymmen och riskerar alltså enligt miljöförvaltningen att leda till stora skillnader i bedömningar mellan olika tillsynsmyndigheter. Miljöförvaltningen anser att paragrafen i nuläget är så svårtolkad att det kan leda till att vissa myndigheter av den anledningen väljer att avstå från att besluta om sanktionsavgift. Det måste vara enkelt för tillsynsmyndigheten att avgöra om en överträdelse begåtts och beloppet på den aktuella sanktionsavgiften ska vara känt. Bedömningar bör inte förekomma i någon större utsträckning.

Miljöförvaltningen vill även kommentera ett exempel som tas upp i promemorian om när det skulle kunna vara oskäligt att ta ut avgift. Exemplet gäller att mycket små rederier eller mycket små hamnar av resursskäl kan tänkas ha svårt att tillgodogöra sig den nya lagstiftningen och uppfylla kraven, åtminstone en tid direkt efter ikraftträdandet av lagändringarna, och att det därför kan anses oskäligt att ta ut full avgift.

Miljöförvaltningen håller inte med om denna bedömning. Att acceptera en överträdelse bara för att den är liten anser miljöförvaltningen inte är ett godtagbart skäl. Det är även svårt att avgöra hur länge de små rederierna eller hamnarna är "undantagna" att följa reglerna. Miljöförvaltningen anser att det är bättre att rederierna och hamnarna får tydlig information om de nya reglerna innan de börjar träda i kraft. Denna information bör tas fram av Transportstyrelsen, som har bäst kunskap om dessa regler. Kommunerna skulle kunna hjälpa till med att se till att informationen når ut till fritidsbåtshamnar.

Om behovet bedöms finnas kan övergångsbestämmelser som säger att bestämmelser om sanktionsavgifter för fritidsbåtshamnar och mindre rederier börjar gälla en viss tid efter att de nya reglerna trätt ikraft infogas.

#### *Paragraf 11 f och h*

Enligt förslagen i 6 kap. 11 f § ska en sanktionsavgift betalas till tillsynsmyndigheten inom 30 dagar efter det att ett beslut om avgiften har vunnit laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Det framgår dock av 6 kap. 11 a § punkt 7 att sanktionsavgiften ska tillfalla staten, vilket också är det vanliga. I detta fall kan både Transportstyrelsen och kommunen vara tillsynsmyndighet varför miljönämnden anser att paragraf 11 f behöver ändras. Miljöförvaltningen föreslår att sanktionsavgifterna istället ska betalas till Kammarkollegiet, i likhet med bland annat sanktionsavgifter enligt miljöbalken och livsmedelslagen.

Även förslagen i 11 h § bör ändras av ovan nämnd anledning. Enligt paragrafen gäller att *om sanktionsavgiften inte har betalats inom den tid som anges i 11 e §, ska tillsynsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning*. Som en konsekvens av att det är Kammarkollegiet som bör ta emot betalningen av sanktionsavgifterna bör också detta falla på Kammarkollegiet. Kammarkollegiet har vana och effektivitet i att ombesörja indrivning av obetalda avgifter.

### ***Sammanfattning***

Sammanfattningsvis har miljöförvaltningen inga synpunkter på att ansvaret för att godkänna fritidsbåtshamnarnas avfallshanteringsplaner och att tillsynen över fritidsbåtshamnarnas skyldigheter enligt LÅFF läggs på kommunerna där hamnarna är lokaliserade. Miljöförvaltningen har inte heller några synpunkter på att det införs en skyldighet för fartygen att lämna avfall som fastnat i fiskenät i hamn eller att hamnarna ska ta ut avgifter för mottagning av avfall från fartyg.

Miljöförvaltningen anser att det är viktigt att kommunerna får vägledning kring de nya bestämmelserna, eftersom det gäller en ny lagstiftning som kommunerna inte har haft tillsyn enligt tidigare. Vägledningen bör tas fram av Transportstyrelsen som är den som i nuläget har bäst kunskap om lagstiftningen. Miljönämnden lämnar också synpunkter på förslagen kring sanktionsavgift som behöver förtydligas.

Helsingborg den 31 januari 2022

Henrik Frindberg  
Miljödirektör

Lena Åkesson  
Avdelningschef  
Avdelning för miljö- och  
hälsoskyddstillsyn