Miljö- och jordbruksutskottets betänkande
2001/02:MJU4

Åtgärder mot förorening från fartyg

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande proposition 2000/01:139 Åtgärder mot förorening från fartyg. Propositionen innehåller en rad förslag om lagändringar som syftar till att förbättra möjligheterna att motverka, kontrollera och beivra olagliga utsläpp till sjöss av olja och andra skadliga ämnen. Vidare föreslås skärpta bestämmelser i fråga om tillsyn och sanktioner för att genomföra den s.k. Östersjöstrategin. I betänkandet behandlas även ett 30-tal motionsyrkanden, varav ett flertal enligt utskottets bedömning får anses tillgodosedda genom de aktuella regeringsförslagen. Några motioner tar upp frågan om dubbelskrov och lotsplikt m.m. för fartyg med miljöfarlig last. Utskottet hänvisar i denna fråga främst till det arbete som pågår inom IMO (International Maritime Organization) och inom ramen för Helsingforskonventionen.

I betänkandet finns 3 reservationer och ett särskilt yttrande.

Innehållsförteckning

Sammanfattning ... 1
Innehållsförteckning ... 2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut ... 3
Redogörelse för ärendet ... 5
Ärendet och dess beredning ... 5
Propositionens huvudsakliga innehåll ... 5
Utskottets överväganden ... 7
Bakgrund ... 7
Ingripanden mot fartyg m.m. ... 13
Justitieutskottets yttrande ... 15
Miljö- och jordbruksutskottets ställningstagande ... 16
Straffansvar m.m. ... 17
Propositionen ... 17
Utskottets ställningstagande ... 20
Fartygs konstruktion m.m. ... 22
Reservationer ... 25
1. Skärpta regler för olagliga utsläpp i Östersjön m.m. (punkt 2) ... 25
2. Biologisk mångfald i Östersjöområdet (punkt 3) ... 26
3. Miljölots i Östersjön (punkt 7) ... 26
Särskilt yttrande ... 27
Kostnader för fartygsgenererat avfall (punkt 9) ... 27
Bilaga 1 Förteckning över behandlade förslag ... 28
Propositionen ... 28
Följdmotioner ... 28
Motioner från allmänna motionstiden 1999 ... 28
Motioner från allmänna motionstiden 2001 ... 29
Bilaga 2 Regeringens lagförslag ... 31
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg ... 31
2 Förslag till lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (1988:49) ... 57
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning ... 58
Bilaga 3 Justitieutskottets yttrande ... 59

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Ändring i lagen om åtgärder mot förorening från fartyg, m.m.

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,

2. lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (1988:49),

3. lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2000/01:139.

2. Skärpta regler för olagliga utsläpp i Östersjön m.m.

Riksdagen avslår motionerna 1999/2000:MJ405 yrkande 2, 1999/2000: MJ727 yrkande 9, 1999/2000:T603, 2001/02:MJ323 yrkande 1, 2001/02:MJ372, 2001/02:MJ519 yrkande 10, 2001/02:MJ521 yrkande 6 och 2001/02:MJ522 yrkande 8.

Reservation 1 (fp)

3. Biologisk mångfald i Östersjöområdet

Riksdagen avslår motion 2000/01:MJ50 yrkande 4.

Reservation 2 (fp)

4. Straffansvaret för redare, befälhavare m.fl.

Riksdagen avslår motion 2001/02:MJ416 yrkandena 1 och 2.

5. Dubbelskrov för fartyg med miljöfarlig last m.m.

Riksdagen avslår motion 2001/02:MJ323 yrkandena 2–4.

6. Oljebolagens ekonomiska förutsättningar

Riksdagen avslår motion 2001/02:MJ220 yrkande 3.

7. Miljölots i Östersjön

Riksdagen avslår motion 2000/01:MJ50 yrkande 1.

Reservation 3 (fp)

8. Mottagningsanordningar för fartygsgenererat avfall enligt Östersjöstrategin

Riksdagen avslår motionerna 1999/2000:T210 yrkande 25, 1999/2000: T612, 1999/2000:T620, 1999/2000:MJ727 yrkande 10, 2000/01:MJ50 yrkande 2, 2001/02:MJ416 yrkande 3, 2001/02:MJ466 yrkande 10 i denna del samt 2001/02:MJ499.

9. Kostnader för fartygsgenererat avfall

Riksdagen avslår motionerna 2000/01:MJ49, 2001/02:MJ417 och 2001/02:MJ466 yrkande 10 i denna del.

10. En hamnlag av tvingande karaktär

Riksdagen avslår motion 2001/02:MJ415.

11. Lokalisering av oljehamnar m.m.

Riksdagen avslår motion 2000/01:MJ50 yrkande 3.

Stockholm den 13 november 2001

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Ulf Björklund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ulf Björklund (kd), Göte Jonsson (m), Inge Carlsson (s), Kaj Larsson (s), Jonas Ringqvist (v), Ingvar Eriksson (m), Ingemar Josefsson (s), Ann-Kristine Johansson (s), Kjell-Erik Karlsson (v), Per-Samuel Nisser (m), Maria Wetterstrand (mp), Eskil Erlandsson (c), Harald Nordlund (fp), Lars Lindblad (m), Carina Ohlsson (s), Ester Lindstedt-Staaf (kd) och Raimo Pärssinen (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Propositionen grundar sig dels på Oljeutsläppsutredningens betänkande (SOU 1998:158), dels på en departementspromemoria som upprättats med anledning av Östersjöstrategin. Förslagen har utformats i samarbete med Miljöpartiet och Vänsterpartiet.

Lagrådet har avgett yttrande över de lagförslag som framläggs i propositionen.

I ärendet och utskottsbehandlingen har beaktats att regeringen i proposition 2000/01:137, Åtgärder för förbättrad fartygssäkerhet, har föreslagit ändringar i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Dessa ändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2002. Propositionen behandlas av trafikutskottet i betänkande 2001/02:TU4. Riksdagen har den 31 oktober 2001 bifallit lagförslagen i proposition 2000/01:137. Den av riksdagen sålunda beslutade lydelsen av lagen om åtgärder mot förorening från fartyg redovisas som gällande lydelse i miljö- och jordbruksutskottets betänkande. De av miljö- och jordbruksutskottet behandlade lagförslagen träder i kraft den 1 februari 2002.

Lagförslagen återges i *bilaga 2*.

Justitieutskottet har den 16 oktober 2001 avgett yttrande över propositionen. Yttrandet återges i *bilaga 3*.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag som syftar till att minska föroreningar från fartyg, bl.a. genom att möjligheterna att beivra olagliga utsläpp till sjöss av olja och andra skadliga ämnen förbättras. Det föreslås att svensk domsrätt införs beträffande olagliga utsläpp och andra brott enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfL) som begås på utländska fartyg i Sveriges ekonomiska zon. Havsrättskonventionen medger dock bara att lagföring sker i särskilt angivna fall. Bestämmelsen om utvidgad domsrätt föreslås därför kompletteras med en åtalsbegränsningsregel. Även i övrigt föreslås att de svenska bestämmelserna om bl.a. användande av tvångsmedel mot utländska fartyg anpassas till de internationella konventioner som gäller på området och som Sverige har anslutit sig till. Det föreslås bl.a. att bestämmelser införs som i territorialhavet underlättar och i den ekonomiska zonen möjliggör husrannsakan på utländska fartyg.

Vidare föreslås att Kustbevakningen skall få möjlighet att inleda och bedriva förundersökning i fråga om utsläppsbrott. Kustbevakningen bör därvid erhålla i princip samma befogenheter som polisen i dag har att vidta åtgärder. Åklagaren skall i ett tidigt skede av utredningen överta förundersökningen.

Befälhavarens övergripande ansvar för att förhindra att förorening sker från fartyget bör betonas. Det föreslås därför att befälhavarens ansvar i detta hänseende kommer till uttryck i lag och att det klargörs att befälhavaren har ett omfattande tillsynsansvar som bara kan överlåtas till annat befäl genom korrekt delegation.

Vidare föreslås att den som har haft ett väsentligt inflytande över fartygets drift skall jämställas med redaren i straffrättsligt hänseende. I huvudsak gäller denna ordning redan nu i fråga om vattenföroreningsavgiften. Beträffande vattenföroreningsavgiften föreslås att ansvarsfördelningen förenklas och att avgifterna höjs kraftigt för de vanligast förekommande utsläppen, där avgiftens storlek kan antas ha störst betydelse i preventivt hänseende.

Det föreslås vidare att det införs en lagstadgad skyldighet för den myndighet som utövar tillsyn över fartyg och hamnar att anmäla de överträdelser av föreskrifter som upptäcks i samband med tillsynen. Det föreslås även att tillsynsmyndigheten skall vara skyldig att bistå åklagare, polismyndighet och Kustbevakningen vid utredningar med anledning av brott enligt VlfL.

Vidare föreslås att, på samma sätt som i dag gäller gentemot vissa andra myndigheter, svenska fartyg på begäran skall hålla dagböcker och andra handlingar rörande hanteringen av skadliga ämnen ombord tillgängliga för Kustbevakningen.

Med nuvarande reglering kan situationer uppstå där det är svårt, eller i vissa fall omöjligt, att finna en domstol som är behörig att uppta ett mål om brott enligt VlfL till prövning. Detta gäller i än högre grad om domsrätt införs i den ekonomiska zonen i enlighet med regeringens förslag. Det föreslås därför att den bestämmelse om domstols behörighet som finns i VlfL kompletteras, huvudsakligen på så sätt att åtal i vissa angivna fall även skall få väckas vid den domstol vars domkrets ligger närmast den plats där brottet förövades.

Regeringen lämnar även vissa förslag till följd av genomförandet av Östersjöstrategin. Regelverket behöver enligt regeringens mening kompletteras när det gäller tillsyn och sanktioner. Vad som föreslås i denna del är bl.a. att den som inte fullgör den s.k. obligatoriska avfallslämningen eller skyldigheten att anmäla avfallslämning skall kunna dömas till ansvar. Det föreslås att påföljden i det förstnämnda fallet skall vara böter eller fängelse i högst sex månader. Vid brott mot anmälningsskyldigheten bör påföljden stanna vid böter. Vidare föreslås att regeringen skall utse en myndighet att utöva tillsyn över att bestämmelserna om mottagning av avfall från fartyg efterlevs. Denna myndighet bör få meddela de föreläggande som behövs för att dessa bestämmelser skall följas. Föreläggandena bör kunna förenas med vite. Det föreslås även att tillsynsmyndigheten skall få meddela förbud för ett fartyg som inte har fullgjort den obligatoriska avfallslämningen att avgå från hamn.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2002.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Propositionen inleds med en redogörelse för ärendet och dess beredning och en allmän beskrivning av omfattningen och skadeverkningarna av utsläpp från fartyg m.m.

Som framgår av propositionen har skadeverkningarna av oljeutsläpp och andra utsläpp av förorenande ämnen från fartyg de senaste årtiondena fått ökad uppmärksamhet i hela världen. Olja och andra skadliga ämnen orsakar såväl omedelbara effekter på miljön, såsom nedsmutsning samt fisk- och fågeldöd, som långsiktiga negativa effekter. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att det är av mycket stor vikt att kraftfulla ansträngningar görs för att förhindra utsläpp.

Allmänt om regelverket rörande sjöfarten

Under rubriken Gällande rätt redovisar regeringen det nationella och internationella regelverket på sjörättens och havsrättens område. Sjöfarten är en näring för vilken regelsystemet i stor utsträckning grundas på folkrättsliga bestämmelser och internationellt samarbete. Den svenska lagstiftningen är därför i hög grad utformad för att överensstämma med de globala och regionala konventioner m.m. som Sverige har tillträtt. Utsläpp från fartyg av olja och andra skadliga ämnen regleras i Sverige i huvudsak i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfL). Lagen kompletteras av förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg, VlfF, samt av detaljerade nationella föreskrifter, meddelade av Sjöfartsverket. Den svenska lagstiftningen bygger framför allt på 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg och dess ändringsprotokoll från 1978 (the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, vanligtvis benämnd MARPOL).

Havsrätten finns till stora delar kodifierad i FN:s havsrättskonvention (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS).

De viktigaste internationella konventionerna och avtalen som reglerar sjöfart och skydd för den marina miljön från föroreningar från fartyg är följande.

- 1969 års International Convention Relating to the Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties (Intervention) eller ingreppskonventionen,
- 1969 års International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC) eller ansvarighetskonventionen,
- 1971 års International Convention on Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (FUND) eller fondkonventionen,

- 1972 års Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREG) eller de internationella sjövägsreglerna,
- 1972 års Convention on the Prevention of Maritime Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (LC) eller Londonkonventionen (reglerar dumpning av miljöfarliga ämnen samt förbränning av avfall till sjöss),
- 1973 års International Convention for the Prevention of Pollution from Ships och 1978 års protokoll till konventionen (MARPOL 1973/78),
- 1974 års International Convention for the Safety of Life at Sea (SO LAS), vilken reglerar frågor om sjösäkerhet,
- 1978 års International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW),
- 1982 års United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) eller havsrättskonventionen,
- 1990 års International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation (OPRC) eller den s.k. beredskapskonventionen,
- 1993 års International Safety Management Code (ISM-koden) eller internationella säkerhetskoden.

Havsrättskonventionen finns i sin helhet infogad som bilaga till proposition 1995/96:140, Havsrättskonventionen och tillämpningsavtalet.

Härutöver finns ett antal regionala konventioner och avtal, t.ex. 1971 års överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige angående samarbete i fråga om åtgärder mot oljföroreningar, Köpenhamnsavtalet, samt 1983 års överenskommelse om samarbete vid miljöförorening i Nordsjön, Bonnavtalet. År 1992 tillkom en konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö, Helsingforskonventionen, som ersatte en tidigare version från 1974.

Indelningen i olika vattenområden m.m.

En närmare beskrivning av havsrättskonventionen och MARPOL-konventionen görs i propositionen på s. 46 f. Av särskilt intresse när det gäller svensk domsrätt och möjligheten till nationella ingripanden av olika slag är havsrättskonventionens bestämmelser om olika vattenområden. En stats *inre vatten* utgörs av de vattenområden som ligger innanför de s.k. baslinjerna, vilka bestäms genom ett detaljerat regelsystem. Skärgård och hamnar utgör generellt inre vatten. Kuststaten har full suveränitet över sitt inre vatten eftersom detta anses utgöra en integrerad del av territoriet. Varje stat har vidare enligt konventionen rätt till ett *territorialhav* på högst 12 nautiska mil räknat från baslinjen, dvs. 22 224 meter. Kuststatens suveränitet över territorialhavet inskränks genom den folkrättsliga principen om utländska fartygs rätt till s.k.

oskadlig genomfart. En stats inre vatten och territorialhav bildar statens *sjöterritorium* enligt lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium.

Utanför territorialgränsen har stater enligt havsrättskonventionen rätt att inrätta en till territorialhavet *angränsande zon* om längst 24 nautiska mil räknat från baslinjen. Sverige har inte inrättat någon sådan zon.

Kuststater har även rätt att utanför territorialgränsen inrätta en exklusiv *ekonomisk zon* om högst 200 nautiska mil från baslinjen. Kuststaterna har inte full suveränitet över den ekonomiska zonen. De har dock vissa befogenheter att utfärda lagar och andra författningar för att bl.a. förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från fartyg i den ekonomiska zonen. Sverige har inrättat en ekonomisk zon genom lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Regeringen har angivit gränserna för denna zon i förordningen (1992:1126) om Sveriges ekonomiska zon.

Det fria havet är i princip den del av havet som ligger utanför territorialhaven och de ekonomiska zonerna. För det fria havet gäller vissa grundläggande rättigheter, de s.k. fria havsrättigheterna, som t.ex. innebär att havet får utnyttjas för sjöfart av alla nationer. De fria havsrättigheterna gäller också i de ekonomiska zonerna.

Utsläpp av olja enligt MARPOL

MARPOL:s reglering bygger på principen att utsläpp av olja skall vara förbjudet och att oljerester skall lämnas till mottagningsanläggningar i hamn. Från förbudet mot utsläpp har dock meddelats vissa undantag. Allmänt gäller att utsläpp som inte sker i en nödsituation e.d. bara får ske om utsläppet innehåller mycket låga halter av olja.

Utsläppsbestämmelserna är olika utformade beroende på om ett vattenområde förklarats som specialområde eller inte. Från och med den 1 augusti 1999 utgör Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon i Östersjön inklusive Öresund samt utefter hela västkusten specialområde, och MARPOL:s strängare utsläppsregler är därmed tillämpliga.

Utskottet återkommer i det följande till det arbete som pågår inom ramen för MARPOL i fråga om tankfartygs konstruktion m.m.

EU:s reglering

I propositionen anförs (s. 51 f.) att sjötransporter ingår i EU:s gemensamma transportpolitik och därför är föremål för gemenskapens normgivning. I juni 1993 antog Europeiska unionens råd en resolution om ett gemensamt handlingsprogram för säkerhet till sjöss och förhindrande av förorening av den marina miljön. I direktiv 93/75/EEG om minimikrav för fartyg som anlöper eller avgår från gemenskapens hamnar med farligt eller förorenande gods (Hazmatdirektivet) föreskrivs bl.a. om anmälningsskyldighet för fartyg som anlöper hamn med farligt eller förorenande gods. I juni 1995 antogs direktiv 95/21/EG om tillämpning av internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt boende och arbetsförhållanden ombord på fartyg m.m. Syftet med direktivet är att åstadkomma en avsevärd minskning

av antalet undermåliga fartyg i de vatten som ligger under medlemsstaternas jurisdiktion. I november 2000 antogs direktiv 2000/59/EG om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester. Direktivet är till stora delar uppbyggt efter samma principer som Östersjöstrategin (se nedan). I direktivet åläggs medlemsstaterna att tillgodose behovet av mottagningsanordningar i hamnarna samt utarbeta planer för mottagande och hantering av avfallet. Liksom Östersjöstrategin innefattar direktivet en skyldighet för fartygen att lämna allt fartygsgenererat avfall till en mottagningsanordning i land. I direktivet fastställs vissa principer för de kostnadstäckningsssystem som får tillämpas. Kostnadstäckningssystemet får inte utgöra ett incitament för fartyg att släppa ut avfallet till havs. Som huvudregel gäller att alla fartyg skall bidra till kostnaderna i betydande utsträckning, oavsett om de använder anordningarna eller ej. Visst utrymme lämnas dock för ett avgiftssystem där man också tar hänsyn till vilken typ av avfall och vilken mängd som faktiskt lämnas. Direktivet skall vara genomfört av medlemsstaterna senast den 28 december 2002. I och med genomförandet av Östersjöstrategin har Sverige i allt väsentligt redan genomfört vad som föreskrivs i direktivet.

Europaparlamentet och rådet har i december 2000 antagit beslut nr 2850/2000/EG om upprättande av en gemenskapsram för samarbete om avsiktlig eller oavsiktlig förorening av havet.

Med anledning av oljetankern Erikas förlisning i december 1999 utanför Frankrikes kust har EG-kommissionen lämnat förslag till flera rättsakter, de s.k. Erikapaketen eller Erika I och Erika II. Förslagen syftar till att förbättra sjösäkerheten, göra sjöfarten effektivare och förebygga föroreningar från fartyg. Erika I omfattar t.ex. ett förslag till förordning om generellt förbud mot oljetankfartyg med enkelskrov för att påskynda övergången till fartyg med dubbelskrov. Arbetet med samtliga förslag i Erikapaketen pågår för närvarande inom unionen (jfr bl.a. utrikesutskottets betänkande 2000/01:UU11).

Slutligen kan nämnas att EU:s miljö- och transportministrar och representanter för Östersjöstaterna höll ett extraordinärt möte i Köpenhamn den 10 september 2001 angående bättre sjösäkerhet och förebyggande av föroreningar i Östersjön. De berörda staterna enades om ett åtgärdspaket som skall inarbetas i Helsingforskonventionen.

Östersjöstrategin

Östersjöstrategin är benämningen på den gemensamma strategi som länderna runt Östersjön har enats om för att skydda miljön i Östersjöområdet från skadlig påverkan från fartyg. Strategin har arbetats fram inom ramen för Helsingforskonventionen, vars syfte är att skydda Östersjöområdets marina miljö från föroreningar. Helsingforskonventionens verkställande organ är Helsingforskommissionen (HELCOM).

Åtgärderna inom Östersjöstrategin är inriktade på att förebygga utsläpp, främst genom att fartygen på olika sätt skall förmås att lämna i land sitt avfall till mottagningsanordningar i hamn. För att kunna ta emot allt avfall behöver

mottagningsanordningarna i hamnarna runt Östersjön byggas upp, utvecklas och harmoniseras, vilket också är en del av strategin. De huvudsakliga momenten i Östersjöstrategin är i korthet följande.

- Fartyg skall, innan de avseglar, vara skyldiga att lämna sitt avfall till en mottagningsanordning i hamn, s.k. obligatorisk avfallsavlämning.
- Det förbud mot utsläpp av toalettavfall som tidigare endast gällt för större fartyg skall även gälla för mindre fartyg, inklusive fritidsbåtar om de är utrustade med toalett.
- Hamnarna skall tillämpa det s.k. no-special-fee-systemet vid mottagning av avfall från fartyg. Systemet innebär att någon särskild avgift inte får tas ut av fartygen för mottagning och hantering av avfall. Däremot kan kostnaderna för avfallshantering i de flesta fall ingå som en del av hamnavgiften. Denna får dock inte differentieras beroende på om avfall lämnas eller inte.
- Större fartyg skall vara skyldiga att i förväg anmäla till hamnen bl.a. vilket slags avfall de avser att lämna och vilka mängder, s.k. notifieringsskyldighet.
- Avfallshanteringsplaner skall upprättas för hamnarna. Av dessa skall framgå bl.a. vilka mängder avfall som hamnen beräknar hantera och en beskrivning av hur avfallet tas om hand.

Riksdagen behandlade under hösten 2000 en proposition om genomförande av Östersjöstrategin (prop. 1999/2000:133, bet. 2000/01:TU5). Riksdagen beslutade enhälligt bifalla regeringens förslag om vissa lagändringar som var nödvändiga för att genomföra strategin. Ändringarna infördes i VlfL och har därefter följts upp genom ändringar i VlfF och renhållningsförordningen, vilka trädde i kraft den 1 april 2001. I VlfF föreskrivs således numera bl.a. att mottagningsanordningar skall finnas i alla hamnar. Den obligatoriska avfallslämningen har införts, liksom skyldigheten att upprätta en avfallshanteringsplan. Sjöfartsverket har bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om dessa skyldigheter.

Den svenska lagstiftningen

I avsnitt 5.3 och följande avsnitt i propositionen redovisar regeringen de viktigaste nationella lagarna och förordningarna på området (s. 56 f.) Vidare redovisas vissa mer allmänna bestämmelser rörande utredningen i brottmål (förundersökning, straffprocessuella tvångsmedel, sanktioner vid oljeutsläpp, det straffrättsliga ansvaret vid olika typer av överträdelser m.m.). När det gäller brott begångna på utländska fartyg erinras om att det finns särskilda begränsningar i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg (begränsningslagen). Begränsningslagen tillkom som en följd av att Sverige ratificerade havsrättskonventionen. Lagen innebär att strängare straff än böter inte får dömas ut för ett brott mot bestämmelserna i svensk lag om förebyggande, begränsning eller kontroll av förorening av den marina miljön om brottet begås på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat när fartyget befinner sig utanför

svenskt inre vatten. Begränsningen gäller dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser förorening i territiorialhavet.

När det gäller svensk domsrätt följer av 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken att svensk domsrätt inte föreligger om ett brott begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat och det enligt svensk lag inte kan följa svårare straff än böter på gärningen. Den ekonomiska zonen anses vara ett område som inte tillhör någon stat. Det innebär således att det inte föreligger svensk domsrätt för brott begångna på utländska fartyg i den ekonomiska zonen, eftersom begränsningslagen stadgar att endast böter får utdömas i dessa fall. Utskottet återkommer i det följande till regeringens förslag om utvidgad svensk domsrätt i dessa fall.

När det gäller sanktioner för otillåtna utsläpp från fartyg är bestämmelserna om vattenföroreningsavgift av intresse. År 1984 infördes en ny administrativ sanktion vid olovliga oljeutsläpp, vattenföroreningsavgiften. Bestämmelser härom finns i 8 kap. VlfL. Utskottet återkommer i det följande till regeringens förslag om skärpning av dessa regler.

Propositionen innehåller i denna del också en redovisning av bestämmelserna om företagsbot (s. 69 f.). Såvitt framkommit har någon talan om företagsbot inte förts i samband med olagliga utsläpp från fartyg.

Ingripanden mot fartyg m.m.

Utskottets förslag i korthet:
Utskottet instämmer i regeringens bedömning att bestämmelser om åtgärder mot förorening från fartyg även i fortsättningen bör finnas i särskild lagstiftning och således inte inarbetas i miljöbalken. Utskottet tillstyrker regeringens förslag i fråga om inspektion av och ingrepp mot utländska fartyg, höjd vattenföroreningsavgift, införande av svensk domsrätt i den ekonomiska zonen, Kustbevakningens och Sjöfartsverkets roll i brottsutredningen m.m. Utskottet anser att ett antal motioner med mer allmänt hållna önskemål angående en skärpning av regelverket rörande olagliga utsläpp från fartyg m.m. får anses tillgodosedda.

Propositionen

Som framgår av den tidigare redovisningen anser regeringen att kraftfulla ansträngningar bör göras för att förhindra utsläpp av förorenande ämnen från fartyg. Skadeverkningarna av oljeutsläpp och andra utsläpp av förorenande ämnen från fartyg har de senaste årtiondena fått ökad uppmärksamhet i hela världen. Föroreningarna har både kortsiktiga och långsiktiga negativa effekter på miljön. I propositionen föreslås en rad lagändringar med det gemensamma syftet att minska föroreningar från fartyg, bl.a. genom förbättrade möjligheter att beivra olagliga utsläpp till sjöss av olja och andra skadliga ämnen. De ändringar som föreslås innebär bl.a. att Sverige fullt ut utnyttjar de möjligheter som ges i havsrättskonventionen och andra internationella konventioner att kontrollera och ingripa mot bl.a. utländska fartyg i samband med olyckor eller otillåtna utsläpp.

I fråga om förhållandet mellan miljöbalken och speciallagstiftningen anser regeringen att bestämmelser om åtgärder mot förorening från fartyg även i fortsättningen bör finnas i särskild lagstiftning. De lagändringar som nu är aktuella föreslås således i huvudsak införda i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, VlfL.

Regleringen av inspektion av utländska fartyg i Sveriges territorialhav och ekonomiska zon ändras i förtydligande syfte samt för att nå bättre överensstämmelse med havsrättskonventionen och MARPOL.

Möjligheterna att vidta åtgärder vid utsläpp som har orsakats av olyckor och att hålla kvar utländska fartyg anpassas fullt ut till ingreppskonventionen och havsrättskonventionen.

Ombord på svenska fartyg skall oljedagböcker och andra dagböcker hållas tillgängliga även för Kustbevakningen och de myndigheter som redan i dag har rätt att ta del av böckerna.

Beträffande vattenföroreningsavgiften föreslås att ansvarsfördelningen förenklas. Avgift skall alltid kunna påföras ägaren, om han inte visar att han

saknat inflytande över fartygets drift. Vattenföroreningsavgiften höjs för de vanligaste utsläppsmängderna.

Svensk domsrätt införs när det gäller olagliga utsläpp och andra brott mot VlfL som begås på utländska fartyg i Sveriges ekonomiska zon. Åtal får dock endast väckas om den stat där fartyget är registrerat antingen i ett konkret fall underlåter eller upprepade gånger tidigare i liknande situationer underlåtit att vidta rättsliga åtgärder eller om brottet avser ett förbjudet utsläpp i den ekonomiska zonen och utsläppet har medfört betydande skada.

Under rubriken Brottsutredningen vid oljeutsläpp föreslår regeringen att Kustbevakningen ges befogenhet att inleda och bedriva förundersökning rörande olagliga utsläpp. Kustbevakningens utvidgade befogenheter skall inte innebära någon begränsning av polisens befogenheter på området. Tjänstemän vid Kustbevakningen skall i huvudsak ha samma befogenheter som polismän att vidta åtgärder i samband med förundersökningen om brott mot VlfL. Kustbevakningstjänstemän ges dock inte några egna befogenheter att besluta om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

Åklagaren skall överta ledningen av förundersökningen så snart någon skäligen kan misstänkas för ett olagligt utsläpp eller när det i annat fall är påkallat av särskilda skäl.

De begränsningar som gäller enligt det internationella regelverket vid straffrättsliga ingripanden mot utländska fartyg regleras. Beslut om förhör enligt 23 kap. rättegångsbalken eller om användande av tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken ombord på utländska fartyg utanför svenskt inre vatten skall fattas av åklagaren eller rätten.

Husrannsakan får företas trots regleringen i begränsningslagen. Förutsättningarna för att verkställa utredningsåtgärder och vidta tvångsmedel mot fartyg till sjöss regleras i en särskild bestämmelse.

Särskilda bestämmelser om brottsutredning med anledning av bl.a. olagliga utsläpp införs i VlfL.

Överförande av utredning och i förekommande fall lagföring till fartygets flaggstat när det gäller ett olagligt utsläpp (s.k. flaggstatsrapportering) lagregleras. Beslut om flaggstatsrapportering fattas av åklagaren. Skyldigheten att underrätta flaggstaten när straffrättsliga åtgärder har vidtagits lagregleras.

Det införs en skyldighet för tillsynsmyndigheten, i första hand Sjöfartsverket, dels att anmäla överträdelser inom sitt tillsynsområde dels att bistå åklagare, polismyndighet och Kustbevakningen vid brottsutredningar.

Motionerna

Ett antal motioner från allmänna motionstiden 1999 respektive 2001 innehåller mer allmänt hållna önskemål om en skärpning av regelverket för olagliga utsläpp av olja till sjöss m.m. Enligt motion 1999/2000:T603 (m) är det nödvändigt att förändra och skärpa lagstiftningen i detta avseende. Liknande yrkanden framförs i motionerna 1999/2000:MJ727 (kd) yrkande 9, 2001/02:MJ323 (fp) yrkande 1, 2001/2002:MJ372 (s), 2001/02:MJ519 (kd) yrkande 10 och 2001/02:MJ522 (kd) yrkande 8. Enligt motion

1999/2000:MJ405 (m) yrkande 2 behövs det bättre anläggningar i de gamla östländerna för mottagning av oljerester, bättre övervakning av oljetransporter till sjöss, skärpta ansvarsregler och ökat internationellt samarbete. I följdmotionen 2000/01:MJ50 (fp) yrkande 4 efterlyses en långsiktig plan för bevarande av den biologiska mångfalden i och kring Östersjön. I fp-motionen 2001/02:MJ521 yrkande 6 understryks behovet av ökade resurser för att minska oljeutsläppen i Östersjön.

Justitieutskottets yttrande

Justitieutskottets yttrande (2001/02:JuU3y) inriktas främst på regeringens förslag i fråga om svensk domsrätt och om brottsutredningar vid oljeutsläpp. Efter en redovisning av vissa lagbestämmelser anför justitieutskottet att utskottet tidigare uppmärksammat avsaknaden av svensk domsrätt i vissa, närmare angivna, fall av olagliga utsläpp inom Sveriges ekonomiska zon. Utskottet har i annat sammanhang bl.a. pekat på möjligheten att lösa problemet med en särskild bestämmelse i VlfL. Vidare har utskottet ansett att det rättsliga förfarandet borde effektiviseras på området, och utskottet efterlyste bl.a. ansträngningar för att fler fall skulle föras till åtal (bet. 1995/96:UU17, yttr. 1995/96:JuU9y). Riksdagen beslutade om ett tillkännagivande med detta innehåll, vilket ledde till det utredningsarbete som nu utmynnat i en proposition till riksdagen.

Hösten 1996 beslutade riksdagen – också den gången på justitieutskottets initiativ – om ett tillkännagivande på området. Detta gick ut på att Kustbevakningen borde kunna ges möjlighet att inleda och bedriva förundersökning rörande oljeutsläpp (bet. 1996/97:JuU1 s. 43).

Justitieutskottet konstaterar, i likhet med vad utskottet vid flera tillfällen tidigare uttalat, att det är angeläget att åtgärder snarast vidtas för att effektivisera det rättsliga förfarandet när det gäller att beivra oljeutsläpp. Utskottet kan vidare konstatera att regeringens förslag på de områden som beskrivits väl överensstämmer med de önskemål om förbättringar som utskottet tidigare gett uttryck för. Utskottet välkomnar därför förslagen och föreslår att miljö- och jordbruksutskottet tillstyrker dem.

Justitieutskottet ser också positivt på den uppföljning av upptäckta utsläpp och vidtagna åtgärder som aviseras i propositionen. Utskottet förutsätter att riksdagen framdeles informeras om resultatet av denna uppföljning, t.ex. i budgetpropositionen.

Avslutningsvis vill justitieutskottet anmärka att det kan finnas skäl att överväga att införa en särskild reglering för behandling av personuppgifter i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Sådana särregler i förhållande till personuppgiftslagen (1998:204) har på närliggande områden meddelats i polisdatalagen (1998:622), lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och i lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar.

Miljö- och jordbruksutskottets ställningstagande

Som utskottet anfört inledningsvis är det angeläget att kraftfulla ansträngningar görs för att förhindra utsläpp av olja och andra miljöskadliga ämnen från fartyg. Det framgår också av justitieutskottets yttrande att riksdagen i olika sammanhang har efterlyst förbättrade möjligheter att beivra olagliga utsläpp till sjöss samt uttalat att det rättsliga förfarandet borde effektiviseras. Miljö- och jordbruksutskottet konstaterar att de framlagda förslagen väl överensstämmer med vad riksdagen tidigare uttalat och att det svenska regelverket nu på ett välbehövligt sätt skärps och anpassas till havsrättskonventionen och andra internationella konventioner på området. Utskottet tillstyrker därmed regeringens förslag i de delar dessa redovisas i avsnitt 6.1–6.5. i propositionen. Det innebär att lagen (1980:424) om åtgärder mot föroreningar (VlfL) kompletteras med bestämmelser om bl.a. inspektion av utländska fartyg, höjd vattenföroreningsavgift, svensk domsrätt i Sveriges ekonomiska zon samt brottsutredningen vid oljeutsläpp. I likhet med justitieutskottet tillstyrker utskottet att Kustbevakningen ges befogenhet att inleda och bedriva förundersökning rörande olagliga utsläpp. Som regeringen föreslagit bör det införas en skyldighet för tillsynsmyndigheten, i första hand Sjöfartsverket, att anmäla överträdelser inom sitt tillsynsområde och bistå åklagare, polismyndighet och Kustbevakningen vid brottsutredningar. Utskottet anser det vidare värdefullt att VlfL på ett klargörande sätt kompletteras med bestämmelser angående ingripanden av olika slag mot utländska fartyg. Häri ingår t.ex. bestämmelser om förbud och förelägganden beträffande fartyg i form av bl.a. förbud mot fortsatt resa (7 kap.). I fråga om förundersökningen införs bestämmelser i 11 kap. om förhör, gripande, beslag, husrannsakan och kvarhållande av fartyg. Det kan tilläggas att de föreslagna ändringarna i VlfL också innefattar sanktioner och tillsyn med anledning av Östersjöstrategin, bl.a. i fråga om skyldigheten att avlämna avfall i hamn. Detta ämne behandlas i ett följande avsnitt i betänkandet.

De motioner som väckts under riksmötet 1999/2000 och 2001/02 enligt redovisningen ovan innehåller i stor utsträckning allmänt hållna synpunkter på och önskemål om en skärpning av regelverket rörande olagliga utsläpp från fartyg. Vid en samlad bedömning av regeringens förslag och överväganden finner utskottet att motionerna får anses tillgodosedda. Med det anförda avstyrker utskottet motionerna 1999/2000:T603 (m), 1999/2000:MJ405 (m) yrkande 2, 1999/2000:MJ727 (kd) yrkande 9, 2001/02:MJ323 (fp) yrkande 1, 2001/02:MJ372 (s), 2001/02:MJ519 (kd) yrkande 10, 2001/02:MJ521 (fp) yrkande 6 och 2001/02:MJ522 (kd) yrkande 8.

I motion 2000/01:MJ50 (fp) yrkande 4 efterlyses en långsiktig plan för bevarande av den biologiska mångfalden i och kring Östersjön. Utskottet vill härvidlag i första hand hänvisa till 1992 års konvention om Östersjöns marina miljö. Ett av konventionens huvudsyften är att skydda och bevara de marina ekosystemen och deras fauna och flora. Utskottet utgår från att motionärernas synpunkter kan tillgodoses inom ramen för det arbete som bedrivs i enlighet med konventionen.

Utskottet vill i sammanhanget slutligen hänvisa till justitieutskottets synpunkter angående behovet av en särskild reglering för behandling av personuppgifter i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Utskottet utgår från att regeringen i det fortsatta arbetet beaktar vad justitieutskottet anfört i denna fråga.

Straffansvar m.m.

Utskottets förslag i korthet:
Utskottet tillstyrker regeringens förslag om tillämpligheten av bestämmelserna om miljöbrott i miljöbalken, om utformningen av ansvaret för otillåtna utsläpp och befälhavarens m.fl. ansvar. Den som i en redares ställe utövar ett väsentligt inflytande över ett fartygs drift jämställs även straffrättsligt med redaren. Reglerna om domstols behörighet att pröva mål om brott mot VlfL och som begåtts utanför svensk hamn kompletteras.

Propositionen

På samma sätt som gäller för brottsbalken ges miljöbalkens straffbestämmelser företräde vid brott som gäller olagliga utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen, om gärningen är belagd med strängare straff enligt miljöbalken. Någon generell bestämmelse om att straffbestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning i första hand skall tillämpas vid olagliga utsläpp införs således inte.

Befälhavarens övergripande ansvar för att förhindra förorening skrivs in i fartygssäkerhetslagen (1988:49). Befälhavarens tillsynsansvar förtydligas ytterligare genom att det föreskrivs att befälhavaren kan undgå sitt straffansvar endast om han eller hon har delegerat ansvaret för en tillsynsuppgift till ett annat befäl. Det föreskrivs vidare att ett annat befäl har ett tillsynsansvar i motsvarande mån som befälhavaren, om tillsynsansvaret har delegerats eller följer av tjänstens beskaffenhet.

Den som i en redares ställe utövar ett väsentligt inflytande över ett fartygs drift jämställs även i straffrättsligt hänseende med redaren.

Vid brott mot VlfL bör, liksom för närvarande, åtal kunna väckas antingen vid sjörättsdomstol eller vid annan tingsrätt. Reglerna om domstols behörighet att pröva mål om brott som avses i VlfL och som begåtts utanför svensk hamn kompletteras.

Motionen

I motion 2001/02:MJ416 (kd) yrkas att redarens, befälhavarens och maskinchefens straffansvar vid illegala oljeutsläpp skärps. Sverige bör verka inom EU för att gällande lagar om straffansvar vid oljeutsläpp efterlevs (yrkandena 1 och 2).

Utskottets ställningstagande

Frågor om straffansvar m.m. för olika befattningshavare på fartyg behandlas i propositionen under avsnitt 6.6 Straffansvar. Regeringens förslag innebär till en början att miljöbalkens straffbestämmelser, på samma sätt som gäller för brottsbalken, ges företräde vid brott som gäller olagliga utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen, om gärningen är belagd med strängare straff enligt miljöbalken. Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, VlfL, kompletteras sålunda med en bestämmelse som innebär att brott mot utsläppsförbud m.m. i första hand bestraffas med böter eller fängelse i högst två år enligt den lagens straffbestämmelser, såvida inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken. Den närmare utformningen av ansvaret för otillåtna utsläpp och befälhavarens ansvar behandlas i avsnitt 6.6.2 (s. 128 f.). Befälhavarens övergripande ansvar för att förhindra förorening skrivs in i fartygssäkerhetslagen (1988:49). Befälhavarens tillsynsansvar förtydligas ytterligare genom att det föreskrivs att befälhavaren kan undgå sitt straffansvar endast om han eller hon har delegerat ansvaret för en tillsynsuppgift till ett annat befäl. Det föreskrivs vidare att ett annat befäl har ett tillsynsansvar i motsvarande mån som befälhavaren, om tillsynsansvaret har delegerats eller följer av tjänstens beskaffenhet. Det är enligt propositionen uppenbart att det straffrättsliga ansvaret skall träffa den som på grund av tjänstens beskaffenhet har ett tillsynsansvar, t.ex. maskinchefen.

I fråga om ansvaret för redare, ägare m.fl. anför regeringen (s. 132 f.) att den som leder och organiserar en riskfylld verksamhet givetvis har ett straffrättsligt ansvar för sin verksamhet. Ansvar bör utkrävas enligt de utvecklade principerna för företagaransvar.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag i enlighet med redovisningen i avsnitt 6.6–6.8 i propositionen. När det gäller utformningen av straffansvaret för befälhavare och andra befattningshavare är, såvitt utskottet kan bedöma, syftet med motion 2001/02:MJ416 (kd) yrkande 1 tillgodosett. Det kan tilläggas att regeringens förslag innefattar en viss skärpning också vad gäller vattenföroreningsavgiften (se föregående avsnitt). I anslutning till yrkande 2 i motionen om inriktningen av arbetet inom EU vill utskottet hänvisa till redovisningen i detta betänkande och i propositionen angående EU:s reglering avseende avsiktlig eller oavsiktlig förorening av havet. Utskottet föreslår att motionen lämnas utan vidare åtgärd i berörda delar.

Utskottet anser i likhet med regeringen att det finns behov av en kompletterande bestämmelse som reglerar behörig domstol när brott begåtts på ett svenskt fartyg utanför svenskt sjöterritorium eller på ett utländskt fartyg utanför svensk hamn. Åtal för brott som avses i VlfL skall i dessa fall kunna väckas även vid den domstol vars domkrets omfattar eller ligger närmast den plats där brottet förövades, enligt vad som anges i 10 kap. 8 § VlfL.

Sanktioner och tillsyn med anledning av Östersjöstrategin

Utskottets förslag i korthet:
Utskottet tillstyrker att VlfL kompletteras med bestämmelser om tillsyn och sanktioner som förbättrar möjligheterna att genomföra Östersjöstrategin. Här ingår bl.a. tillsyn över hamnar, vitesföreläggande, förbud för fartyg att avgå från hamn om inte avfallet lämnats i föreskriven ordning samt straff för underlåtenhet att avlämna eller anmäla avfall. Ett antal motioner om mottagningsanläggningar för avfall runt Östersjön, avgiftssystemet m.m. avstyrks.

Propositionen

Genom Östersjöstrategin har vissa skyldigheter införts för fartyg och hamnar. Tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna om mottagning av avfall från fartyg skall utövas av den myndighet som regeringen utser. Tillsynsmyndigheten får meddela de föreläggande som behövs i ett enskilt fall för att

- en mottagnings- eller behandlingsanordning skall tillhandahållas där sådan skall finnas,
- en mottagnings- eller behandlingsanordning skall uppfylla de krav som gäller i fråga om utformning och drift,
- de skyldigheter som föreligger i fråga om mottagande och hantering skall efterlevas,
- en avfallshanteringsplan skall upprättas.

Ett föreläggande får förenas med vite och överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätt krävs prövningstillstånd.

Sjöfartsverket eller annan myndighet som regeringen utser får meddela förbud mot ett fartygs avgång om skyldigheten att lämna avfall inte fullgjorts. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra sin skyldighet att lämna avfall från ett fartyg döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Också underlåtenhet att anmäla avlämning av avfall straffsanktioneras, i detta fall med enbart böter.

Motionerna

Några motioner från allmänna motionstiden 1999 tar upp frågor som sedermera behandlats inom ramen för Östersjöstrategin. Enligt motion 1999/2000:T210 (kd) yrkande 25 bör regeringen verka för att mottagning av olja och avfall skall bli kostnadsfritt och fungera i hela Östersjöområdet. I motion 1999/2000:T712 (kd) efterlyses ett program med förslag om oljesanering och mottagningsanordningar för olja m.m. Enligt motion 1999/2000:T620 (s) måste arbetet med att förhindra oljeutsläppen ges hög prioritet, och alternativa lösningar för att ta hand om oljespill måste kunna

prövas. I motion 1999/2000:M727 (kd) anförs att det är nödvändigt att bygga upp mottagningsanläggningar för avfall runt Östersjön (yrkande 10).

I följdmotioner till propositionen och i motioner från allmänna motionstiden 2001 återkommer vissa yrkanden i detta ämne. Enligt motion 2000/01:MJ49 (kd) bör de ekonomiska villkoren för mottagande av fartygsavfall ses över. Det nuvarande systemet har fått olyckliga konsekvenser. Eftersom kostnaderna för omhändertagande av avfall skall inkluderas i den allmänna hamnavgiften måste avgiften höjas i takt med ökad avfallshantering. Hamnavgiften utgör dock ett konkurrensmedel mellan hamnarna, och därmed har också villkoren för avfallshanteringen kommit att utgöra ett konkurrensmedel. Försämrad miljöhänsyn blir resultatet om ett fartygs val av hamn för att avlämna avfall inte följer miljömässiga hänsyn utan betingas av snävt ekonomiska bedömningar.

I motion 2000/01:MJ50 (fp) yrkande 2 understryks det angelägna i att alla länder runt Östersjön har mottagningsanordningar för fartygsgenererat avfall och att Sverige verkar för detta. Enligt yrkande 3 i motionen bör miljöhotande verksamhet (oljehamnar m.m.) förläggas till yttre hamnområde.

I motion 2001/02:MJ416 (kd) yrkande 3 anförs att det är viktigt att Östersjöstrategin tillämpas fullt ut i svenska hamnar och att Sverige arbetar för att implementeringen förbättras i vissa andra hamnar. Enligt motion 2001/02:MJ417 (kd) vore det värt att pröva tanken på ett ekonomiskt incitament att lämna spilloljan i hamn, på samma sätt som ett pantningssystem.

I motion 2001/02:MJ415 (mp) förordas en hamnlag av tvingande karaktär som bl.a. skulle innebära förbud för fartyg att lämna hamn innan tankarna är rena. Någon avgift för avfallshanteringen bör ej tas ut. Enligt motion 2001/02:MJ466 (mp) yrkande 10 finns indikationer på att många hamnar tar ut särskilda avgifter för avlämnande av oljespill och därmed inte följer no-special-fee-principen. I motionen anförs att det är viktigt att avgiftsfriheten för själva avfallshanteringen upprätthålls och att utbyggnaden av anläggningar för avfall påskyndas i Östersjöområdet.

Enligt motion 2001/02:MJ499 (s) bör en internationell myndighet inrättas för att kontrollera att avfallshanteringsanläggningarna runt Östersjön fungerar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet erinrar om att riksdagen under hösten 2000 behandlade en proposition med mer direkt anknytning till avfallsfrågor och mottagningsanläggningar än den nu aktuella propositionen. Utskottet hänvisar härvidlag till proposition 1999/2000:133 om genomförande av Östersjöstrategin och tra-fikutskottets betänkande 2000/01:TU5. Östersjöstrategin har utarbetats inom ramen för Helsingforskonventionen. Verkställande organ inom konventionen är Helsingforskommissionen (HELCOM). Syftet med Östersjöstrategin är att minimera miljöpåverkan från sjöfarten i Östersjöområdet. Strategin omfattar samtliga fartyg, således inte bara handelsfartyg utan också arbets-, fiske- och fritidsfartyg. Tyngdpunkten i strategin ligger på förebyggande åtgärder.

Strategin innefattar totalt nio rekommendationer rörande genomförandet. De innebär bl.a. att i princip alla fartyg måste lämna fartygsgenererat avfall som inte får släppas ut. Alla fartyg som anlöper en hamn skall bidra till hanteringskostnaderna, oavsett om de lämnar något avfall eller inte. Kostnaderna bakas in i hamnavgiften. Också i EG-direktivet 2000/59 har fastställts vissa principer för de kostnadstäckningssystem som får tillämpas. Systemet får inte utgöra ett incitament för fartyg att släppa ut avfallet. Alla fartyg skall bidra till kostnaderna, men visst utrymme lämnas för ett avgiftssystem där man också tar hänsyn till vilken typ av avfall och vilken mängd som faktiskt lämnas.

Utskottet konstaterar till en början att de motioner som väcktes år 1999 nu är inaktuella och i stor utsträckning får anses tillgodosedda genom de beslut och överenskommelser som föreligger rörande Östersjöstrategin. Därmed avstyrker utskottet motionerna 1999/2000:T210 (kd) yrkande 25, 1999/2000:T612 (kd), 1999/2000:T620 (s) och 1999/2000:MJ727 (kd) yrkande 10. Med besluten och överenskommelserna om Östersjöstrategin och de förslag om åtgärder mot förorening från fartyg som nu föreligger får också motion 2001/02:MJ415 (mp) anses tillgodosedd.

Utskottet instämmer givetvis i de allmänna synpunkter som framförs i motionerna 2000/01:MJ49 (kd), 2001/02:MJ416 (kd), 2001/02:MJ417 (kd) och 2001/02:MJ466 (mp) om vikten av att Östersjöstrategin genomförs och tillämpas på ett sätt som tillgodoser miljöhänsyn m.m. Det bör understrykas att regeringen betraktar genomförandet och uppföljningen av Östersjöstrategin som en prioriterad fråga. Inom Miljödepartementet har tidigare genomförts en särskild utredning angående vissa frågor kring Östersjöstrategins genomförande till år 2000. Utskottet utgår från att regeringen noga följer utvecklingen av frågor som rör Östersjöstrategin, exempelvis vad gäller efterlevnaden av principen om inga särskilda avgifter, och därvid också beaktar i vad mån avgiftssystemet får sådana negativa konsekvenser som påtalas i motion MJ49. I övrigt bör dessa motioner inte nu föranleda någon riksdagens åtgärd. Utskottet gör samma bedömning beträffande motion 2000/01:MJ50 (fp) yrkande 2 och har ingen annan mening än motionärerna, nämligen att alla länder runt Östersjön bör ha mottagningsanordningar för förorenat vatten. Utskottet delar också bedömningen i motion 2001/02:MJ466 (mp) att utbyggnaden av mot- tagningsanläggningar i hamnarna skall ske skyndsamt.

Utskottet är inte berett att förorda en särskild internationell kontrollmyndighet enligt yrkandet i motion 2000/01:MJ499 (s). Det ovan redovisade direktivet 2000/59/EG om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester är bindande för EU:s medlemsstater, och genomförandet övervakas på sedvanligt sätt i enlighet med de grundläggande bestämmelserna i EG-fördraget. I övrigt ankommer det bl.a. på Helsingforskommissionen att fortlöpande övervaka genomförandet av Östersjöstrategin och miljötillståndet i Östersjön.

När det gäller lokaliseringen av hamnar vill utskottet erinra om att inrättande av hamnar i princip definieras som miljöfarlig verksamhet enligt närmare bestämmelser i miljöbalken. Frågan om lämplig lokalisering och övriga

frågor om hamnars miljöpåverkan m.m. prövas från fall till fall enligt miljöbalken. Vidare finns vissa specialbestämmelser i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Denna lag innebär bl.a. att vissa grundläggande regler i miljöbalken skall tillämpas samt att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas i ärenden enligt lagen. Utskottet anser det mot denna bakgrund inte nödvändigt att föreslå någon riksdagens åtgärd med anledning av yrkande 2 i motion 2001/02:MJ50 (fp).

Fartygs konstruktion m.m.

Utskottets förslag i korthet:
Utskottet avstyrker några motionsyrkanden med bl.a. krav på dubbelskrov för fartyg med miljöfarlig last och om miljölots för alla fartyg som trafikerar Östersjön. Utskottet hänvisar främst till att frågorna ägnats stor uppmärksamhet inom ramen för MARPOL och Helsingforskonventionen. Den aktuella propositionen tar ej upp dessa frågor.

Motionerna

I motion 2001/02:MJ323 (fp) anförs att fartyg med dubbelskrov måste bli ett obligatorium i de särskilda riskområdena Östersjön inklusive Öresund. Sverige måste hårt driva detta krav inom EU och den internationella sjöfartsorganisationen IMO. Ett datum bör fastställas snarast för utfasning av gamla fartyg och infasning av nya med dubbelskrov (yrkandena 2–4).

I motion 2001/02:MJ220 (c) yrkande 3 hänvisas till en överenskommelse mellan Östersjöländerna att enkelskroviga fartyg skall ersättas med dubbelbottnade fram till år 2008. Denna överenskommelse resulterar enligt motionen i att de tankfartyg som levererar drivmedel till pumpar i skärgården även de skall vara dubbelbottnade. Därmed blir leveranserna till skärgården hotade, eftersom oljebolagen måste göra investeringar i mindre, dubbelbottnade fartyg. Slutresultatet kan bli att drivmedel transporteras ut i skärgården på ett sätt som är tveksamt från miljö- och säkerhetssynpunkt. Det finns anledning att se över de ekonomiska förutsättningarna för oljebolagens investeringar i dubbelbottnade tankfartyg för skärgårdstrafik.

Enligt motion 2000/01:MJ50 (fp) yrkande 1 bör Sverige verka för en internationell överenskommelse om miljölots för alla fartyg som trafikerar Östersjön.

Utskottets ställningstagande

Frågor om säkerheten vid maritima transporter av olja och annan miljöfarlig last har ägnats stor uppmärksamhet både nationellt och internationellt. I riksdagen har både utrikesutskottet och trafikutskottet behandlat motionsyrkanden om fartygs konstruktion (senast i bet. 2000/01:UU11 och 2000/01:TU1).

Båda utskotten hänvisar bl.a. till det internationella arbetet inom IMO och EU.

Inom den internationella sjöfartsorganisationen IMO i London (International Maritime Organization) har de senaste decennierna ett flertal överenskommelser tillkommit angående skärpta krav på bl.a. tankfartygens konstruktion samt på utrustning med s.k. transpondrar som gör det möjligt att avläsa fartygens exakta position online. Genom 1992 års tillägg till Annex I i MARPOL infördes obligatoriska krav på dubbelskrov för nya oljetankfartyg. För befintliga tankfartyg gäller ett utfasningsprogram med relativt invecklade övergångsregler. Under våren 2001 beslutades inom IMO om en ny global tidtabell för en snabbare utfasning av tankfartyg med enkelskrov. Sammanfattningsvis och något förenklat gäller att samtliga tankfartyg med enkelskrov skall vara utfasade år 2015. Alla nya oljetankfartyg som byggts sedan år 1996 omfattas av kravet på dubbelt skrov. För vissa större fartyg gäller att de som går i trafik efter år 2005 (kategori 1) respektive 2010 (kategori 2) skall genomgå en teknisk undersökning (Condition Assessment Scheme, CAS). Som framgår av trafikutskottets betänkande gäller redan krav på dubbel botten och dubbelt skrov för fartyg som trafikerar Vänern och Mälaren, enligt nationella föreskrifter som utfärdats av Sjöfartsverket. I utrikesutskottets betänkande hänvisas bl.a. till de åtgärdsprogram som föreslagits inom EU av kommissionen i de s.k. Erika I- och Erika II-paketen.

I september 2001 har Östersjöstaterna och EU:s ministrar med ansvar för sjötransport och miljö vid ett extra HELCOM-möte kommit överens om ett åtgärdspaket för att ge ytterligare skydd mot föroreningar av Östersjön. Åtgärderna innefattar bl.a. ändrade rutter, tekniska hjälpmedel för att förbättra navigation och säkerhet samt utökad användning av lots i vissa högriskområden i Öresund och Östersjön. I fråga om utfasningen av enkelskroviga tankfartyg innebär överenskommelsen att Östersjöstaterna avstår från alla undantagsmöjligheter som föreligger enligt övergångsregleringen i MARPOL. Det innebär att utfasningen skall ske under perioden 2003–2015, beroende på fartygstyp och ålder. Vidare skall man undersöka möjligheten att klassa vissa delar av Östersjön som särskilt känsliga områden.

Det anförda innebär enligt utskottets bedömning att kraven i motion 2001/02:MJ323 (fp) på utfasning av enkelskroviga fartyg m.m. till stor del är tillgodosedda. Därmed påkallar yrkandena 2–4 i motionen ingen ytterligare åtgärd från riksdagens sida.

I anslutning till motion 2001/02:MJ220 (c) yrkande 3 vill utskottet framhålla att det främst ankommer på fartygsägare och rederier att tillse att fartygen uppfyller gällande krav på konstruktion och utrustning. Som framgår av redovisningen ovan är inte utfasningen av enkelskroviga fartyg omedelbart förestående. Den kan å andra sidan inte heller relateras till just det årtal som anges i motionen (år 2008). I den av IMO använda kategoriindelningen som omfattar t.ex. vissa mindre tankfartyg (kategori 3) innebär utfasningen att årtalet 2003 gäller för fartyg som levererats år 1973 eller tidigare och årtalet 2015 för fartyg som levererats år 1989 eller senare. På motsvarande sätt fast-

ställs utfasningsåret för fartyg som levererats under mellanliggande år. Frågan huruvida och på vad sätt oljebolagen i sin tur kommer att drabbas av ökade kostnader som en följd av de investeringar som i första hand åvilar rederinäringen är för närvarande svår att bedöma. Utskottet är inte berett att föreslå några särskilda utredningsinsatser i enlighet med motionsyrkandet.

Frågor om lotstvång i känsliga farvatten har tidigare främst behandlats av trafikutskottet. I betänkande 2000/01:TU1 anför trafikutskottet bl.a. att fartyg i Östersjön väsentligen går på internationellt vatten, där Östersjöstaterna inte har någon jurisdiktion. Folkrättsliga principer hindrar dem sålunda att föreskriva sådant lotstvång som föreslagits i en av trafikutskottet behandlad motion. Frågan om lotsning på frivillig väg på internationellt vatten i Östersjön behandlas dock bl.a. inom ramen för samarbetet mellan Östersjöstaterna enligt Helsingforskonventionen om skydd av Östersjöns marina miljö. Globalt gällande utrustningskrav på s.k. transpondrar träder i kraft den 1 juli 2001 och kommer att avsevärt förbättra möjligheterna att identifiera och följa fartyg.

Miljö- och jordbruksutskottet vill här tillägga att det ovan nämnda åtgärdspaketet som beslutades i september 2001 också innefattar ett åtagande av Östersjöstaterna att anlita lots i större utsträckning i vissa riskområden.

Utskottet instämmer i det allmänna syftet med motion 2000/01:MJ50 (fp) yrkande 1 men anser mot angivna bakgrund att motionen inte påkallar någon särskild åtgärd från riksdagens sida.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Skärpta regler för olagliga utsläpp i Östersjön m.m. (punkt 2)

av Harald Nordlund (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 2 borde ha följande lydelse: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:MJ521 yrkande 6 och avslår motionerna 1999/2000:MJ405 yrkande 2, 1999/2000:MJ727 yrkande 9, 1999/2000:T603, 2001/02:MJ323 yrkande 1, 2001/02:MJ372, 2001/02:MJ519 yrkande 10 och 2001/02:MJ522 yrkande 8.

Ställningstagande

Som anförs i motion 2001/02:MJ521 brottas Östersjöområdet med stora och allvarliga miljöproblem. Innanhavet Östersjön med dess unika ekosystem fortsätter att smutsas ned genom utsläpp och läckage från samtliga länder och räknas som ett av de mest förorenade havsområdena i världen. Utsläppen kring och till Östersjön kräver gemensamma lösningar på framför allt EU-nivå men även på nationell nivå. Den bästa miljöinsatsen för att stärka regionen kring Östersjön är att arbeta för att våra grannländer blir medlemmar i EU. Sverige spelar en viktig roll och måste se till att Östersjösamarbetet effektiviseras. På kort sikt krävs vissa punktinsatser, bl.a. ökade resurser för att minska oljeutsläppen i Östersjön. Det krävs även en ökad samordning av övervakningen av sjöfarten i Östersjön. Jag föreslår att riksdagen i enlighet med yrkande 6 i motion 2001/02:MJ521 tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs ovan om ökade resurser för att minska oljeutsläppen i Östersjön. Jag delar även de allmänna synpunkterna i motion 2001/02:MJ323 (fp) yrkande 1 men anser att motionen i denna del får anses tillgodosedd med de aktuella regeringsförslagen och vad som anförs i denna reservation.

2. Biologisk mångfald i Östersjöområdet (punkt 3)

av Harald Nordlund (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 3 borde ha följande lydelse:
Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen motion 2000/01:MJ50 yrkande 4.

Ställningstagande

Som anförs i motion 2000/01:MJ50 behöver Östersjösamarbetet fördjupas och intensifieras på många områden. Något som saknas är en långsiktig plan för bevarande av den biologiska mångfalden i och kring Östersjön. Riksdagen bör göra ett uttalande i enlighet med yrkande 4 i motionen om det angelägna i att en sådan plan utarbetas inom Östersjösamarbetet.

3. Miljölots i Östersjön (punkt 7)

av Harald Nordlund (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 7 borde ha följande lydelse:
Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 3. Därmed bifaller riksdagen motion 2000/01:MJ50 yrkande 1.

Ställningstagande

Som framgår av motion 2000/01:MJ50 finns det många skäl som talar för att Sverige verkar för en internationell överenskommelse om miljölots på lastfartyg som trafikerar Östersjön. Miljölotsens roll skall vara att se till att fartyg som transporterar miljöfarlig last framförs på ett sätt som gör att miljösäkerheten garanteras. Riksdagen bör göra ett uttalande härom i enlighet med yrkande 1 i motionen.

Särskilt yttrande

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttrande. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Kostnader för fartygsgenererat avfall (punkt 9)

Ulf Björklund (kd) och Ester Lindstedt-Staaf (kd) anför:

Kristdemokraterna har många gånger motionerat om åtgärder mot förorening från fartyg. Föreliggande förslag från regeringen innebär ökade möjligheter till åtgärder. Som utskottet redovisar är möjligheterna dock mycket begränsade. Endast internationella konventioner kan ytterligare öka möjligheterna till ingripanden mot olagliga utsläpp.

Förslaget innebär också att befälhavarens ansvar att förhindra förorening lagfästs, något som Kristdemokraterna tidigare föreslagit. Regelverket kompletteras beträffande tillsyn och sanktioner. Kristdemokraterna hade hoppats på bättre möjlighet att lagföra men som utskottet redovisar går det inte att komma längre med svensk lagstiftning i det här fallet.

Tillsammans med Östersjöstrategin borde dock åtgärderna åstadkomma en minskning av förorening från fartyg i Östersjön. Förutsättningen för att föreliggande förslag skall få avsedd effekt är att mottagningen av avfall i hamnarna fungerar. Kostnaderna för omhändertagande av fartygsavfall skall inkluderas i hamnavgiften, varför hamnavgiften borde höjas i takt med ökad avfallshantering. Kristdemokraterna har dock uppmärksammat att hamnavgiften utgör ett konkurrensmedel mellan hamnar, varvid även villkoren för avfallshanteringen blir ett konkurrensmedel. Resultatet kan bli försämrad miljöhänsyn om ett fartygs val av hamn betingas av snävt ekonomiska bedömningar.

Kristdemokraterna har med motion 2000/01:MJ49 fäst uppmärksamheten på detta problem. Utskottet säger sig utgå från att regeringen noga följer utvecklingen på detta område och därvid beaktar i vad mån avgiftssystemet får sådana följder som påtalas i motionen. Vi kristdemokrater nöjer oss med detta men kommer att följa frågan även i fortsättningen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Regeringen (Miljödepartementet) föreslår i proposition 2000/01:139 att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
2. lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (1988:49),
3. lag om ändring i lagen (1989:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

Följdmotioner

2000/01:MJ49 av Ester Lindstedt-Staaf m.fl. (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn av hamnars ekonomiska villkor för mottagande av fartygsavfall.

2000/01:MJ50 av Harald Nordlund och Lennart Kollmats (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att Sverige verkar för en internationell överenskommelse om miljölots för alla fartyg som trafikerar Östersjön.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att möjliggöra att alla länder i Sveriges närområde har mottagningshamnar för förorenat vatten.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att miljöhotande verksamhet förläggs till yttre hamnområden.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att arbeta fram en långsiktig plan för bevarande av den biologiska mångfalden.

Motioner från allmänna motionstiden 1999

1999/2000:T210 av Johnny Gylling (kd):

25. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om mottagningsanläggningar för oljespill.

1999/2000:T603 av Inger René och Berit Adolfsson (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om förändrad lagstiftning när det gäller ansvaret för illegalt utsläpp av olja.

1999/2000:T612 av Rolf Åbjörnsson (kd):

Riksdagen begär av regeringen ett program med förslag om hur ett oljesaneringsprogram kan genomföras i enlighet med de i motionen angivna intentionerna.

1999/2000:T620 av Lilian Virgin och Agneta Ringman (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om alternativa lösningar för att förhindra och ta hand om oljespill.

1999/2000:MJ405 av Göte Jonsson m.fl. (m):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om fartygstrafiken.

1999/2000:MJ727 av Ester Lindstedt-Staaf m.fl. (kd):

9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om skärpt lagstiftning för att effektivare komma åt ansvariga för oljeutsläpp från fartyg.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om uppbyggnaden av mottagningsanläggningar för olja.

Motioner från allmänna motionstiden 2001

2001/02:MJ220 av Åke Sandström m.fl. (c):

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att se över de ekonomiska förutsättningarna för oljebolagens investeringar i dubbelbottnade tankfartyg för skärgårdstrafik.

2001/02:MJ323 av Karl-Göran Biörsmark (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om säkrare sjötransporter i nordiska farvatten.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om införande av dubbelskrov på fartyg med miljöfarligt gods.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om fastställande av ett datum för infasning av fartyg med dubbelskrov.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om vikten av att i EU verka för säkrare sjötransporter.

2001/02:MJ372 av Lisbet Calner och Mona Berglund Nilsson (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av en lagändring när det gäller ansvaret för otillåtna oljeutsläpp.

2001/02:MJ415 av Barbro Feltzing (mp):

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till en hamnlag av tvingande karaktär och att den instiftas enligt intentionerna i motionen.

2001/02:MJ416 av Annelie Enochson och Chatrine Pålsson (kd):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att redarens, befälhavarens och maskintjänstchefens straffansvar vid illegala oljeutsläpp skärps.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att verka inom EU för att gällande lagar om straffansvar vid oljeutsläpp efterlevs internationellt samt att inom EU gemensamt kunna lagföra illegala oljeutsläpp.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av att hamnarnas åläggande att ta hand om avfall från fartyg efterlevs.

2001/02:MJ417 av Tuve Skånberg (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ekonomiska incitament för att lämna spillolja i hamn.

2001/02:MJ466 av Gudrun Lindvall m.fl. (mp):

10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om åtgärder mot oljeutsläpp.

2001/02:MJ499 av Hillevi Larsson (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ett kontrollsystem för fartyg som rensar sina oljetankar i Östersjön.

2001/02:MJ519 av Alf Svensson m.fl. (kd):

10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att förbättra möjligheten att beivra oljeutsläpp.

2001/02:MJ521 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening om vad i motionen anförs om ökade resurser för att minska oljeutsläppen i Östersjön.

2001/02:MJ522 av Ester Lindstedt-Staaf m.fl. (kd):

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om utsläpp från fartyg.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

2 Förslag till lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (1988:49)

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

BILAGA 3

Justitieutskottets yttrande 2001/02:JuU3y

Åtgärder mot förorening från fartyg

Till miljö- och jordbruksutskottet

Inledning

Miljö- och jordbruksutskottet har berett justitieutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2000/01:139 Åtgärder mot förorening från fartyg jämte motioner i de delar som berör justitieutskottets beredningsområde.

I propositionen föreslås en rad lagändringar i syfte att minska föroreningar från fartyg, bl.a. genom förbättrade möjligheter att beivra olagliga utsläpp till sjöss av olja och andra skadliga ämnen. I propositionen behandlas bl.a. frågor om svensk domsrätt (avsnitt 6.4) och om brottsutredningar vid oljeutsläpp (avsnitt 6.5), och utskottet begränsar sitt yttrande till dem. Någon motion har inte väckts i dessa delar.

Lagförslagen, som granskats av Lagrådet, grundar sig på Oljeutsläppsutredningens betänkande Att komma åt oljeutsläppen (SOU 1998:158).

Överväganden

Svensk domsrätt förutsätter i princip bl.a. att brottet begåtts på svenskt territorium, dvs. på Sveriges land- eller sjöterritorium. Sjöterritoriet består av s.k. inre vatten och territorialhavet. Indelningen i dessa vattenområden regleras i FN:s havsrättskonvention. Av konventionen följer också att varje kuststat har rätt att utanför territorialgränsen inrätta en exklusiv s.k. ekonomisk zon – vari kuststaten inte har suveränitet – som får sträcka sig högst 200 nautiska mil räknat från gränsen mellan inre vatten och territorialhavet. För svensk del gäller vidare att den ekonomiska zonen inte utan särskild överenskommelse med en annan stat får utsträckas över mittlinjen i förhållande till den staten.

I viss utsträckning finns svensk domsrätt även när brottet begåtts utom riket. Bestämmelser, som nu är av intresse, finns i 2 kap. 2 § brottsbalken. Sammanfattningsvis innebär de följande. Svensk domsrätt föreligger om brottet begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist här. Detsamma gäller om brottet begåtts av en utlänning som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här. Vidare föreligger svensk domsrätt om brottet begåtts av en nordisk medborgare som finns här. Slutlig-

en bör nämnas att svensk domsrätt föreligger om brottet begåtts av en utomnordisk medborgare som finns här och det på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader.

Från dessa fall finns vissa undantag, bl.a. om brottet begåtts på ett område som inte tillhör någon stat och det enligt svensk lag inte kan följa svårare straff än böter på brottet. En ekonomisk zon är ett sådant område som inte anses tillhöra någon stat.

Frågan om svensk domsrätt för brott begångna i den ekonomiska zonen är alltså beroende av vilket straff som kan komma i fråga. I lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfL) föreskrivs att böter eller fängelse i upp till två år kan följa på brott mot bl.a. utsläppsförbudet. Trots att ett utsläpp kan leda till fängelse i mer än sex månader saknas i regel svensk domsrätt för brott som begåtts på utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon. Detta hänger samman med de regler som finns i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg, den s.k. begränsningslagen. Den lagen infördes som en följd av att Sverige år 1996 tillträdde FN:s havsrättskonvention. Begränsningslagen innebär bl.a. att brott mot bestämmelser om förebyggande, begränsning eller kontroll av förorening av den marina miljön endast kan bestraffas med böter om brottet begåtts på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat och brottet begåtts när fartyget befunnit sig utanför svenskt inre vatten. I dessa fall saknas alltså domsrätt om utsläppet gjorts inom Sveriges ekonomiska zon.

Utskottet har tidigare uppmärksammat avsaknaden av svensk domsrätt i de nu beskrivna fallen. I sitt yttrande till utrikesutskottet i samband med riksdagsbehandlingen av frågan om godkännande av FN:s havsrättskonvention pekade utskottet på möjligheten att lösa problemet med en särskild bestämmelse i VlfL. Vidare ansåg utskottet att det rättsliga förfarandet borde effektiviseras på området, och utskottet efterlyste bl.a. ansträngningar för att fler fall skulle föras till åtal (bet. 1995/96:UU17, yttr. 1995/96:JuU9y s. 4 f). Riksdagen beslutade om ett tillkännagivande med det innehållet, vilket ledde till det utredningsarbete som nu utmynnat i en proposition till riksdagen.

Hösten 1996 beslutade riksdagen – också den gången på utskottets initiativ – om ett tillkännagivande på området. Tillkännagivandet gick ut på att Kustbevakningen borde kunna ges möjlighet att inleda och bedriva förundersökning rörande oljeutsläpp (bet. 1996/97:JuU1 s. 43).

I den nu aktuella propositionen föreslår regeringen att svensk domsrätt införs när det gäller olagliga utsläpp och andra brott mot VlfL som begås på utländska fartyg i Sveriges ekonomiska zon. Åtal får dock bara väckas om den stat där fartyget är registrerat antingen i det konkreta fallet underlåter, eller upprepade gånger tidigare i liknande situationer har underlåtit, att vidta rättsliga åtgärder eller om utsläppet har medfört betydande skada.

När det sedan gäller frågan om brottsutredningsförfarandet innebär regeringens förslag att Kustbevakningen ges rätt att inleda och bedriva förundersökning om olagliga utsläpp. Detta innebär inte någon begränsning av polisens befogenheter på området. Tjänstemän vid Kustbevakningen skall enligt

förslaget i huvudsak ha samma befogenheter som polismän att vidta åtgärder i samband med förundersökning om brott mot VlfL. Vidare föreslås en särskild regel som innebär att åklagaren alltid skall överta ansvaret för förundersökningen så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet eller om det är påkallat av särskilda skäl. Det föreslås också att beslut om förhör och tvångsmedelsanvändning på utländska fartyg utanför svenskt inre vatten skall fattas av åklagaren eller rätten. Förslaget innebär vidare att de begränsningar som gäller enligt det internationella regelverket vid straffrättsliga ingripanden mot utländska fartyg lagregleras. Husrannsakan, som normalt sett kräver att fängelse kan följa på brottet, föreslås bli möjlig på utländska fartyg trots att den ovan nämnda begränsningslagen föreskriver att endast böter kan komma i fråga i vissa fall. Slutligen föreslås vissa regler om s.k. flaggstatsrapportering, ett förfarande som syftar till att överföra lagföringen till flaggstaten i situationer då den stat där överträdelsen skett inte själv kan eller önskar vidta rättsliga åtgärder. Bestämmelserna om brottsutredning samlas enligt förslaget i ett särskilt kapitel i VlfL.

Utskottet konstaterar, i likhet med vad utskottet vid flera tillfällen tidigare uttalat, att det är angeläget att åtgärder snarast vidtas för att effektivisera det rättsliga förfarandet när det gäller att beivra oljeutsläpp. Utskottet kan vidare konstatera att regeringens förslag på de områden som nyss beskrivits väl överensstämmer med de önskemål om förbättringar som utskottet tidigare gett uttryck för (se senast bet. 1998/99:JuU9 s. 7 f med hänvisningar). Utskottet välkomnar därför förslagen, och utskottet föreslår att miljö- och jordbruksutskottet tillstyrker dem. Utskottet ser också positivt på den uppföljning av upptäckta utsläpp och vidtagna åtgärder som aviseras i propositionen. Utskottet förutsätter att riksdagen framledes informeras om resultatet av denna uppföljning, t.ex. i budgetpropositionen.

Avslutningsvis vill utskottet anmärka att det kan finnas skäl att överväga att införa en särskild reglering för behandling av personuppgifter i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Sådana särregler i förhållande till personuppgiftslagen (1998:204) har på närliggande områden meddelats i polisdatalagen (1998:622), lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och i lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar.

Stockholm den 16 oktober 2001

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Reinfeldt

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Reinfeldt (m), Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Anders G Högmark (m), Ann-Marie Fagerström (s), Morgan Johansson (s), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m), Kia Andreasson (mp), Gunnel Wallin (c), Göran Norlander (s), Anita Sidén (m), Sven-Erik Sjöstrand (v) och Kjell Eldensjö (kd).

Elanders Gotab, Stockholm 2001