

Innehåll

1	Promemorians huvudsakliga innehåll.....	7
2	Lagförslag	9
3	Bakgrund	13
4	Den internationella regleringen	17
4.1	Förenta nationernas havsrättskonvention	17
4.1.1	Allmänt.....	17
4.1.2	Olika vattenområden.....	18
4.1.3	Olika former av jurisdiktion	21
4.1.4	Staternas skyldighet att skydda och bevara den marina miljön	23
4.1.5	Staternas säkerställande av reglernas tillämpning	24
4.1.6	Garantier	27
4.2	MARPOL-konventionen	28
4.2.1	Allmänt.....	28
4.2.2	Utsläpp av olja m.m.....	29
5	Direktivet	31
5.1	Direktivets koppling till den internationella regleringen.....	31

5.2	Den internationella havsrätten sätter gränser för direktivet.....	32
5.3	Direktivets innehåll.....	32
6	Rambeslutet	37
7	Den nuvarande svenska rättsliga regleringen	43
7.1	Ansvar för förorenande utsläpp	43
7.2	Medhjälp, bistånd och anstiftan	46
7.3	Påföljder m.m.	47
7.4	Ansvar och påföljder för juridiska personer	48
7.5	Behörighets- och lagföringsbestämmelser.....	49
7.6	Förundersökning och inspektioner	50
8	Förslag och bedömningar	51
8.1	Vilka fartyg omfattas?.....	52
8.1.1	En kompletterad definition av begreppet fartyg.....	52
8.1.2	Vilka fartyg skall omfattas av de nya reglerna?	54
8.2	Övriga definitioner.....	55
8.3	Otillåtna handlingar och kriminaliseringsåtaganden	56
8.3.1	MARPOL 73/78 är genomförd i svensk rätt	56
8.3.2	Utsläpp från fartyg på det fria havet.....	58
8.3.3	Utsläpp till följd av skada på fartyget eller dess utrustning.....	60
8.3.4	Övriga undantag.....	63
8.4	Anstiftan och medhjälp till brott	64
8.5	Påföljder och försvårande omständigheter	65
8.6	Ansvar och påföljder för juridiska personer	69

8.7	Domsrätt på det fria havet.....	74
8.8	Spridning av information och kontaktpunkt	81
8.9	Övriga artiklar	83
8.10	Sammanfattning av behovet av författningsåtgärder	84
9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	89
10	Kostnader och andra konsekvenser.....	91
11	Författningskommentar.....	93
Bilaga 1 Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/35/EG av den 7 september 2005 om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser		
		95
Bilaga 2 Rådets rambeslut 2005/667/RIF av den 12 juli 2005 om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bekämpande av föroreningar orsakade av fartyg		
		107
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanser Näringsdepartementets promemoria Antagande av rambeslut om straffrättsliga regler vid förorening från fartyg		
		111

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian, som har utarbetats inom Näringsdepartementet, lämnas förslag till hur dels direktivet 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser och dels rambeslutet 2005/667/RIF om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bekämpande av föroreningar orsakade av fartyg skall genomföras i den svenska lagstiftningen.

Bland annat föreslås att den svenska domsrätten utvidgas på så sätt att svensk domstol skall kunna döma till ansvar för ett olagligt utsläpp som har begåtts på ett utländskt fartyg på det fria havet. En förutsättning för svensk domsrätt är dock att fartyget frivilligt befinner sig i en svensk hamn när det rättsliga förfarandet inleds.

Det föreslås vidare att det införs en möjlighet att döma till ansvar för anstiftan och medhjälp till utsläppsbrott, även i de fall där gärningen inte kan straffas med fängelse. En begränsning till bötesstraff gäller nämligen när brottet har begåtts på ett utländskt fartyg utanför svenskt inre vatten, såvida det inte är fråga om en allvarlig och uppsåtlig gärning som avser förorening i territorialhavet.

I övrigt redogörs för vilka bestämmelser i direktivet och rambeslutet som kräver ändringar i normer på lägre nivå. Några konkreta förslag på förordningsändringar lämnas dock inte.

2 Lagförslag

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

dels att 1 kap. 2 § och 10 kap. 10 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 10 kap. 12 §, med följande lydelse.

1 kap.

2 §

Nuvarande lydelse

I lagen används beteckningar som har följande betydelse

Beteckning

Betydelse

Fartyg

Fartyg, svävare, fasta eller flytande plattformar samt

¹ Jfr Europaparlamentet och rådets direktiv 2005/35/EG av den 7 september 2005 om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser (EUT L 255, 30.9.2005, s. 11, Celex 32005L0035).

andra flytande anordningar
som används till sjöss

Föreslagen lydelse

I lagen används beteckningar som har följande betydelse

Beteckning

Betydelse

Fartyg

Fartyg, svävare, *undervattensfartyg*, fasta eller flytande plattformar, samt andra flytande anordningar som används till sjöss

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

10 §

Om ett brott enligt 1, 2, 3 eller 4 § har begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. *Detsamma gäller om gärningen kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken.*

Om ett brott enligt 1, 2, 3 eller 4 § har begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.

Om ett brott enligt 1 eller 2 § har begåtts på ett utländskt fartyg inom ett område som inte tillhör någon stat döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig om fartyget frivilligt befinner sig i en svensk hamn.

Vad som anges i första och andra styckena gäller även om gärningen kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken.

12 §

Vad som anges i 23 kap. 4 § brottsbalken om anstiftan och medhjälp till brott skall gälla beträffande en gärning som är straffbelagd enligt denna lag även om fängelse inte kan dömas ut för gärningen på grund av bestämmelserna i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

3 Bakgrund

Den 12 juli 2005 antogs dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser (EUT L 255, 30.9.2005, s. 11), i fortsättningen benämnt direktivet, dels rådets rambeslut 2005/667/RIF om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bekämpande av föroreningar orsakade av fartyg (EUT L 255, 30.9.2005, s. 164), i fortsättningen benämnt rambeslutet. Direktiv- och rambeslutstexterna finns som *bilaga 1* och *2* till denna promemoria. Därmed sattes punkt för en lagstiftnings- och beslutsprocess som började när Europeiska kommissionen den 5 mars 2003 presenterade ett förslag till direktiv om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av påföljder, inbegripet brottspåföljder, för föroreningsbrott (EUT C 76, 25.3.2004, s. 5). Syftet med direktivet var att införliva de internationella normerna för föroreningar orsakade av fartyg, vilka finns i den s.k. MARPOL-konventionen (se avsnitt 4.2), i gemenskapslagstiftningen och se till att de personer som ansvarar för olagliga utsläpp omfattas av lämpliga påföljder, inbegripet brottspåföljder.

Mot bakgrund av att rådet inte kunde godta kommissionens första förslag att skapa ett straffrättsligt instrument inom ramen för gemenskapskompetensen, kompletterade kommissionen den 2 maj 2003 sitt förslag till direktiv med ett utkast till rådets rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg (EUT C 76,

25.3.2004, s. 15).¹ I direktivet definieras vad som skall anses utgöra överträdelser, och medlemsstaterna åläggs där att se till att överträdelserna omfattas av effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner. Dessa sanktioner kan vara av såväl administrativ som straffrättslig natur. I rambeslutet preciseras de straffrättsliga sanktioner som minimalt skall utdömas för överträdelserna för fysiska respektive juridiska personer. Rambeslutet innehåller också bestämmelser om bl.a. domsrätt.

Under våren 2005 utarbetades inom Näringsdepartementet en promemoria med anledning av antagandet av rambeslutet. Promemorian remissbehandlades (dnr N2005/3212/RS) och utgjorde underlag till propositionen 2004/05:157 Antagande av rambeslut om straffrättsliga regler vid föroreningar från fartyg, vilken överlämnades till riksdagen i maj 2005. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2005/3212/RS). I propositionen föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna nämnda rambeslut. Regeringen redovisade också huvuddragen kring de lagändringar som rambeslutet kräver. Några konkreta lagförslag lades inte fram i propositionen, utan det angavs att de redovisade lagstiftningsbehoven skulle komma att beredas vidare och behandlas i ett senare sammanhang. Efter förslag från Trafikutskottet² biföll riksdagen regeringens förslag den 15 juni 2005³. Dagen efter riksdagens beslut beslutade i sin tur regeringen att Sverige skulle rösta för ett antagande av rambeslutet (dnr N2005/5533/TP).

¹ EG-domstolen har i en dom den 13 september 2005 i mål nr C-176/03 (kommissionen mot rådet) ogiltigförklarat rådets rambeslut 2003/80/RIF om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser. I korthet innebär domen att EG har befogenhet att anta straffrättsliga sanktioner inom ramen för genomförande av miljöpolitiken om sådana sanktioner är nödvändiga för att säkerställa gemenskapsrättens effektivitet. Domstolen konstaterar att de straffrättsliga påföljderna var absolut nödvändiga och därför skulle ha kunnat antas med stöd av artikel 175 EG. (Källa: Europeiska gemenskapernas domstols hemsida curia.eu.int. Texten är inte bindande och har erhållits gratis.) Vilka följder som domen eventuellt får när det gäller andra rambeslut med straffrättsliga åtgärder, bl.a. rambeslutet om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg, återstår att se.

² Bet. 2004/05:TU13.

³ Rskr 2004/05:292.

Direktivet och rambeslutet antogs därefter av rådet för ekonomiska och finansiella frågor (EKOFIN) den 12 juli 2005 (EUT L 255, 30.9.2005, s. 11 respektive s. 164).

I denna promemoria redovisas således de förslag på lagtexter som utlovades i antagandepropositionen (prop. 2004/05:157).

4 Den internationella regleringen

Direktivet och rambeslutet hänvisar i flera avseenden till ”internationell rätt”. Med detta avses framför allt Förenta nationernas havsrättskonvention, som också i vissa fall nämns uttryckligen. Även den s.k. MARPOL-konventionen om fartygsförorening är av betydelse eftersom direktivet genomför denna konvention i gemenskapsrätten. Det är därför nödvändigt att inleda med en beskrivning av innehållet i de relevanta delarna i dessa två konventioner.

4.1 Förenta nationernas havsrättskonvention

4.1.1 Allmänt

Förenta nationernas havsrättskonvention (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) från 1982 reglerar havens och havsbottnens fredliga användning. Konventionen syftar till att skapa en balans mellan staters skilda intressen. I strikt traktaträttslig bemärkelse är endast anslutna stater formellt bundna av konventionen. Konventionen kodifierar emellertid även sedvanerätt vilket gör att den i centrala delar även blir bindande för stater som inte ratificerat konventionen. Vidare tillämpar flertalet stater konventionen i praktiken både direkt och som medlemmar av skilda internationella organisationer.

Havsrättskonventionen innehåller regler om havets indelning i vattenområden och staters jurisdiktion över dessa vatten-

områden. Den innehåller även ett omfattande regelverk med förpliktande bestämmelser till skydd för den marina miljön. Dessa regler omfattar alla slags föroreningar från fartyg samt behandlar staters rätt respektive skyldighet att lagstifta på detta område samt när stater kan ingripa mot utländska fartyg som överträder bestämmelserna. I konventionen hänvisas på flera ställen till vad som betecknas som ”tillämpliga internationella regler och normer”, ofta med tillägget att dessa regler och normer skall ha fastställts av behörig internationell organisation eller vid en allmän diplomatkonferens. Det viktigaste organet för tillskapandet av globala regler när det gäller sjösäkerhet och skyddet av den marina miljön är Förenta nationernas sjöfartsorganisation (International Maritime Organisation, IMO).

4.1.2 Olika vattenområden

Inre vatten

Havsrättskonventionen skiljer mellan olika slags vattenområden. En stats *inre vatten* utgörs av de vattenområden som ligger innanför de s.k. baslinjerna. Grundregeln är att baslinjen utgörs av lågvattenlinjen utmed kusten, s.k. normal baslinje. Ett detaljerat regelverk kompletterar denna huvudregel för fastställande av baslinjen vid t.ex. bukter, flodmynningar och öar. Skärgård och hamnar utgör generellt inre vatten i vilket kuststaten har full suveränitet.

Territorialhavet

Utanför det inre vattnet finns *territorialhavet*. Detta får sträcka sig högst tolv nautiska mil (1 nautisk mil motsvarar ca 1 852 m) från baslinjen. Kuststatens suveränitet över territorialhavet inskränks av principen om utländska fartygs, inkluderande statsfartyg, rätt till s.k. oskadlig genomfart. En genomfart är enligt havsrättskonventionen oskadlig om den inte stör kuststatens

lugn, ordning eller säkerhet. Genomfarten är inte oskadlig om fartyget t.ex. deltar i åtgärder som medför avsiktlig och allvarlig förorening i strid med konventionen.

Sjöterritoriet

Sveriges sjöterritorium, dvs. svenskt inre vatten och territorialhav, framgår av lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium och förordningen (1966:375) om beräkning av Sveriges sjöterritorium. Sverige har t.ex. utnyttjat den folkrättsliga möjligheten att utsträcka det svenska territorialhavet till det område som ligger inom tolv nautiska mil från baslinjen där så är möjligt. En stats sjöterritorium bildar tillsammans med landterritoriet och luftterritoriet statens statsterritorium.

Angränsande zon

Utanför territorialhavsgården har stater enligt havsrättskonventionen rätt att inrätta en *angränsande zon* på upp till 24 nautiska mil räknat från baslinjen. Inom denna får kuststaten utöva kontroll för att hindra och bestraffa överträdelser av bestämmelser rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård. Sverige har inte inrättat någon angränsande zon. Förutsättningarna för att inrätta en sådan zon utreds emellertid för närvarande i Regeringskansliet.


Ekonomisk zon

Kuststaterna har även rätt att utanför territorialgränsen inrätta en *exklusiv ekonomisk zon*, som maximalt får sträcka sig 200 nautiska mil ut från baslinjen. Avsikten med tillskapandet av den ekonomiska zonen var att balansera intressekonflikter mellan kuststater och flaggstater samt för att försöka komma tillrätta med problematiken kring s.k. krypande jurisdiktion, dvs.

de situationer där kuststaten successivt utvidgar sin jurisdiktion. Kuststaten har inte suveränitet, som i sjöterritoriet, över den ekonomiska zonen. Zonen anses inte "tillhöra" kuststaten, men kuststaten har i zonen suveräna rättigheter i syfte att utforska och utnyttja, bevara och förvalta naturtillgångarna, vare sig dessa är levande eller icke levande, på havsbotten och i dess underlag samt i överliggande vattenområden och vad avser andra verksamheter för ekonomisk exploatering och utforskning av zonen, såsom framställning av energi från vatten, strömmar och vindar. Kuststaten har också viss specificerad jurisdiktion i denna zon. I den ekonomiska zonen råder rätten till fri sjöfart och överflygning samt rätten att lägga undervattenskablar och rörledningar, dock med de begränsningar som följer av havsrättskonventionen och andra folkrättsliga regler. Av havsrättskonventionen framgår dock att kuststaten har en omfattande befogenhet 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. I förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon har regeringen angett gränserna för zonen. Avståndet till Sveriges grannländer vid Östersjön och Nordsjön hindrar ett inrättande av en ekonomisk zon av det omfång som havsrättskonventionen medger. På flera ställen, bl.a. i Kattegatt, Öresund och Bornholmsgattet och på Ålands hav och Kvarken, finns t.ex. ingen ekonomisk zon över huvud taget eller en mycket liten sådan utanför det svenska territorialhavet. I övriga områden sträcker sig Sveriges ekonomiska zon av naturliga skäl inte längre än halvvägs över det relevanta vattenområdet mot angränsande lands ekonomiska zon. Som längst sträcker sig den svenska ekonomiska zonen i södra Östersjön ungefär fem gånger så långt ut som territorialhavet, dvs. ungefär 60 nautiska mil.

Det fria havet

Slutligen, de vattenområden som inte hör till en stats ekonomiska zon, territorialhav eller inre vatten utgör *det fria havet*. Det fria havet är öppet för alla stater, vare sig de är kuststater eller kustlösa stater. Det fria havets frihet omfattar bland annat frihet till sjöfart, frihet till överflygning, frihet att lägga ut undervattenskablar och rörledningar, frihet till fiske och frihet till vetenskaplig forskning. Det fria havet skall vara förbehållet för fredliga ändamål. Ingen stat kan göra giltiga anspråk på suveränitet över någon del av det fria havet. Varje stat har rätt att låta fartyg, som för dess flagg, segla på det fria havet. 

Sund

För *sund* som nyttjas vid internationell sjöfart och passage genom dessa finns särskilda bestämmelser, se också avsnitt 8.3.2.

4.1.3 Olika former av jurisdiktion

4.1.3.1 Allmänna folkrättsliga jurisdiktionsprinciper

Det finns ett antal etablerade jurisdiktionsprinciper i folkrätten. Även om dessa principer är allmänt accepterade och kan anses utgöra grund för jurisdiktion tillämpas de olika mot bakgrund av att staters rättstraditioner och rättsordningar skiljer sig åt.

Med territoriell jurisdiktion menas att staten har jurisdiktion över brott som begås på det egna territoriet. Flaggstatsprincipen innebär att en stat har jurisdiktion över brott på fartyg eller luftfartyg som är registrerade i den staten. Den s.k. personaltetsprincipen delas upp i två typer, dels den situation att brottslingen har anknytning till den stat som hävdar jurisdiktion (den aktiva personaltetsprincipen), dels att jurisdiktion anses föreligga på grund av anknytning genom brottsoffret eller angreppsobjektet (den passiva personaltetsprincipen). Med

statskyddsprincipen ges en stat jurisdiktion över allvarliga brott som riktar sig mot staten. Slutligen finns den s.k. universalitetsprincipen där jurisdiktion grundas på brottets karaktär (t.ex. folkmord, krigsförbrytelse).

4.1.3.2 Staters jurisdiktion utifrån havsrättskonventionen

Med hamnstatskontrolljurisdiktion avses när en hamnstat har jurisdiktion över utländska fartyg när dessa frivilligt befinner sig i hamn. Havsrättskonventionen reglerar hamnstaters befogenheter att utföra undersökningar och vidta rättsliga åtgärder vid utsläpp som har skett från utländska fartyg utanför statens sjöterritorium eller ekonomiska zon. Utsläpp som har skett i hamnstatens sjöterritorium eller ekonomiska zon faller under kuststatsjurisdiktionen.

Av havsrättskonventionen framgår att en kuststat inte har rätt att utöva s.k. verkställande jurisdiktion och företa undersökningar och anhållanden ombord på utländska fartyg om dessa endast passerar genom kuststatens territorialhav utan att ha varit på kuststatens inre vatten. Kuststaten har emellertid rätt till exekutiv jurisdiktion mot utländska fartyg som passerar genom dess territorialhav om brottets följder sträcker sig till kuststaten, brottet är av sådant slag att det stör lugnet i kuststaten eller ordningen på territorialhavet, om de lokala myndigheternas bistånd begärts av fartygets befälhavare eller av en av flaggstatens diplomatiska eller konsulära tjänstemän, eller sådana åtgärder är nödvändiga för att undertrycka olaga handel med narkotika eller psykotropa ämnen. Kuststaten har även rätt till viss verkställande jurisdiktion i den ekonomiska zonen, t.ex. i fråga om fiske samt skydd av den marina miljön. Kuststaten har en tämligen omfattande befogenhet att utfärda lagar för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från fartyg i den ekonomiska zonen.

Med flaggstatsjurisdiktion avses att flaggstaten har jurisdiktion över de fartyg som för statens flagg, oavsett var fartyget befinner sig. Fartygets flaggstat är den stat i vilket fartyget är

registrerat. Ett fartyg som befinner sig på det fria havet är i princip endast underkastat flaggstatens verkställande jurisdiktion.

Örlogsfartyg och andra statsfartyg som används i icke-kommersiell drift omfattas inte av jurisdiktionsbestämmelserna i havsrättskonventionen.

4.1.4 Staternas skyldighet att skydda och bevara den marina miljön

Allmänt

Staterna är enligt havsrättskonventionen skyldiga att skydda och bevara den marina miljön och skall vidta de åtgärder som krävs och som är förenliga med konventionen för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar av den marina miljön från alla slags källor. Staterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll bedrivs på ett sådant sätt att de inte genom föroreningar förorsakar skada för andra stater och deras miljö, och att föroreningar till följd av olyckor eller verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll inte sprids bortom de områden över vilka de utövar suveräna rättigheter.

Skyldighet att samarbeta

Staterna är skyldiga att samarbeta både globalt och regionalt vid t.ex. utformandet av internationella regler för att skydda och bevara den marina miljön. Hänsyn skall därvid tas till regionala särdrag. Om den marina miljön har skadats genom förorening eller löper risk att skadas skall staten underrätta andra berörda stater samt internationella organisationer.

Internationella regler och nationell lagstiftning avseende föroreningar av den marina miljön

Staterna har skyldighet att lagstifta för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar av den marina miljön. En särskild ordning gäller beträffande förorening från fartyg. Staterna skall därvid, genom IMO eller vid en allmän diplomatkonferens, fastställa internationella regler om förorening. Staterna skall också nationellt reglera förorening av den marina miljön från fartyg som för deras flagg eller är registrerade i dessa stater. Sådana lagar skall vara minst lika effektiva som de allmänt erkända internationella reglerna. Kuststater får, då de utövar sin suveränitet i sitt territorialhav, anta regler om förorening från utländska fartyg, däri inbegripet fartyg som utövar sin rätt till oskadlig genomfart. Sådana regler får dock inte hindra utländska fartygs rätt till oskadlig genomfart. Kuststater får också anta regler om föroreningar i deras ekonomiska zoner.

4.1.5 Staternas säkerställande av reglernas tillämpning

Reglerna om hur staterna skall säkerställa tillämpningen av konventionens regler om skydd av den marina miljön är olika beroende på vilken roll staten intar i förhållande till fartyget, dvs. om staten agerar som flaggstat, hamnstat eller kuststat. Vidare måste beaktas den folkrättsliga regeln om immunitet för örlogsfartygs och statsfartyg under icke-kommersiell drift.

Flaggstaters säkerställande av reglernas tillämpning

När det gäller flaggstaters skyldigheter kan bl.a. följande sägas. Staterna skall säkerställa att fartyg som för deras flagg efterkommer de internationella reglerna. Staterna skall t.ex. anta regler och svara för ett effektivt säkerställande av tillämpningen av sådana regler, oberoende var en överträdelse äger rum. Därutöver gäller t.ex. att staterna skall säkerställa att fartyg som

för deras flagg inte får avsegla förrän de kan uppfylla de krav som ställs för avsegling i internationella bestämmelser, däribland krav på fartygets utformning, konstruktion, utrustning och bemanning. Staterna skall också se till att fartyg som för deras flagg har certifikat samt kontrollera att certifikaten överensstämmer med fartygens skick. Flaggstaten är skyldig att påbörja undersökning och inleda rättsligt förfarande om ett fartyg överträder internationella bestämmelser, oberoende av var överträdelsen ägt rum eller var en förorening till följd av en överträdelse har inträffat eller upptäckts.

Hamnstaters säkerställande av reglernas tillämpning

När det gäller hamnstaters skyldigheter kan bl.a. följande sägas. När ett fartyg frivilligt befinner sig i en stats hamn får staten vidta undersökningar och inleda rättsliga förfaranden beträffande varje utsläpp från detta fartyg utanför statens inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon och som strider mot tillämpliga såväl nationella som internationella regler. Vissa begränsningar i denna rätt att vidta undersökningar gäller dock om överträdelsen av utsläppsreglerna har skett i annan stats inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon om det inte begärts av den staten, flaggstaten eller en stat som har skadats eller löper risk att skadas. När ett fartyg frivilligt befinner sig i en stats hamn skall staten så långt som möjligt efterkomma varje stats anmodan om undersökning av en överträdelse som antas ha ägt rum i och skadat eller hotat att skada den anmodande statens inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon. Staten skall även så långt möjligt efterkomma en flaggstats begäran om undersökning av en sådan överträdelse, oberoende av var överträdelsen ägt rum.

Kuststaters säkerställande av reglernas tillämpning

När det gäller kuststaters skyldigheter kan bl.a. följande sägas. När ett fartyg frivilligt befinner sig i en stats hamn får staten inleda rättsliga förfaranden beträffande varje överträdelse av dess regler om förorening när överträdelsen har ägt rum i statens territorialhav eller ekonomiska zon. När det föreligger klara skäl att anta att ett fartyg som befinner sig under genomfart av en stats territorialhav har överträtt statens regler om förorening får staten, utan att inkräkta på bestämmelserna om oskadlig genomfart av territorialhavet, inspektera fartyget och inleda rättsliga förfaranden, däri inbegripet kvarhållande av fartyget, i enlighet med statens lagar. När det föreligger klara skäl att anta att ett fartyg, som befinner sig i en stats ekonomiska zon, territorialhav eller inre vatten, i den ekonomiska zonen har överträtt internationella eller nationella regler om förorening, får staten begära att fartyget lämnar information om sin identitet och registreringshamn och sin senaste anlöpshamn i syfte att fastställa huruvida en överträdelse har ägt rum. Om det i den sistnämnda situationen framkommer klara skäl att en sådan överträdelse har ägt rum på ett fartyg, som befinner sig i en stats ekonomiska zon eller territorialhav, och att detta lett till ett omfattande utsläpp som medfört eller hotat att medföra betydande förorening av den marina miljön, får staten inspektera fartyget om förhållanden som rör överträdelsen. Om det finns klara objektiva bevis för att ett fartyg som framförs i en stats ekonomiska zon eller territorialhav, i den ekonomiska zonen har gjort sig skyldig till en överträdelse som har lett till ett utsläpp som medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada på kusten eller kuststatens intressen, får staten inleda rättsligt förfarande, däri inbegripet kvarhållande av fartyget.

I följande avsnitt redogörs för de garantier som de utländska fartygen tillförsäkras vid staternas utövande av dess uppgifter och rättigheter.

4.1.6 Garantier

Som framgår av tidigare avsnitt har staterna relativt långtgående möjligheter att vidta vissa åtgärder mot utländska fartyg. De utländska fartygen garanteras dock vissa rättigheter i förhållande till staterna.

Till exempel gäller som allmän regel att staterna, då de ingriper mot utländska fartyg, har en skyldighet att inte äventyra sjösäkerheten eller på annat sätt utsätta ett fartyg för fara eller föra det till en osäker hamn eller ankarplats eller utsätta den marina miljön för orimligt stor fara.

Vid undersökning av utländska fartyg skall staterna inte uppehålla ett fartyg längre än nödvändigt. Varje inspektion av ett utländskt fartyg skall begränsas till en undersökning av sådana certifikat, loggböcker och andra dokument som fartyget enligt allmänt erkända internationella regler skall medföra. Vidare inspektion får endast äga rum efter en sådan undersökning och endast om bl.a. innehållet i sådana dokument inte är tillräckligt för att bekräfta eller verifiera en misstänkt överträdelse eller fartyget inte medför giltiga certifikat och loggböcker. Om undersökningen tyder på att en överträdelse har ägt rum av regler för skydd av den marina miljön, skall frisläppande omedelbart ske, under förutsättning att t.ex. borgen eller annan säkerhet ställts. Om inte annat följer av internationella regler om sjövärdighet får frisläppande av ett fartyg, närhelst detta skulle kunna utgöra ett oskäligt stort hot om skada på den marina miljön, förvägras eller ske på villkor att fartyget anlöper närmast lämpliga reparationsvarv.

Vidare råder en allmän skyldighet för staterna att varken formellt eller reellt diskriminera fartyg från en annan stat då staterna utövar sina rättigheter och uppfyller sina förpliktelser.

Förfaranden som syftar till ådömande av straff för överträdelse av nationella eller internationella regler om förorening, vilket har skett från ett utländskt fartyg utanför den stats territorialhav som inleder rättsliga förfaranden, skall som huvudregel suspenderas om flaggstaten inlett rättsliga förfaranden som syftar till ådömande av straff för motsvarande

anklagelse. Straffrättsliga förfaranden som rör utländska fartyg får inte inledas efter utgången av tre år från den dag då överträdelsen begicks.

Endast ekonomiska påföljder får ådömas för överträdelse av nationella eller internationella regler om förorening, vilka har begåtts av utländska fartyg i eller utanför territorialhavet utom i fall av uppsåtliga och allvarliga gärningar avseende förorening i territorialhavet. Staterna skall i princip omedelbart underrätta och lämna information till flaggstaten och varje annan berörd stat om varje åtgärd som vidtagits mot ett utländskt fartyg.

Särskilda regler om garantier finns när det gäller sund som används för internationell sjöfart.

4.2 MARPOL-konventionen

4.2.1 Allmänt

MARPOL-konventionen (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships) från år 1973 innehåller bestämmelser om utsläpp av olja och andra skadliga ämnen. Krav uppställs även på fartygens konstruktion och på vilken utrustning som skall finnas ombord för att säkerställa att utsläpp inte sker i strid med konventionen. Konventionen innehåller vidare bestämmelser om anordningar för mottagning i land av sådana rester av olja och andra skadliga ämnen som inte får släppas ut i havet.

År 1978 beslutades om vissa ändringar i och tillägg till MARPOL-konventionen. Dessa finns i det s.k. MARPOL-protokollet, som i praktiken utgör en reviderad version av konventionen och är avsett att ersätta denna i dess ursprungliga lydelse. Den reviderade versionen brukar benämnas MARPOL 73/78.

MARPOL 73/78 består av ett antal artiklar med allmänna bestämmelser om bl.a. beivrandet av överträdelser, certifikat, besiktningar och inspektioner samt om rapportering av

händelser som medför eller kan antas medföra utsläpp i havet av skadliga ämnen.

I bilagor till konventionen finns mer tekniska föreskrifter till förhindrande av olika typer av föroreningar. Till exempel behandlar bilaga I förorening genom olja och bilaga II skadliga flytande kemikalier som transporteras i bulk. För att en bilaga skall träda i kraft krävs att den har tillträtts av ett antal stater som tillsammans svarar för 50 procent av världstonnaget. Bilaga I och II hade i mars 2005 tillträtts av 130 stater som tillsammans svarar för 97 procent av världstonnaget. Sverige har tillträtt dessa (och övriga bilagor).

4.2.2 Utsläpp av olja m.m.

Regleringen i MARPOL 73/78 bygger på principen att utsläpp av olja som huvudregel skall vara förbjudet och att oljerester skall lämnas till mottagningsanordningar i hamn. Från förbudet om utsläpp görs dock vissa undantag. Allmänt gäller att utsläpp, som inte sker i en nödsituation eller har samband med en olyckshändelse, bara får ske om utsläppet innehåller låga halter olja (jfr regel 9 och 10 i bilaga II).

Utsläppsförbudet är enligt regel 11 i bilaga II inte tillämpligt om utsläppet sker för att tillgodose fartygets säkerhet eller rädda liv till sjöss eller om utsläppet orsakas av en skada på fartyget eller dess utrustning, förutsatt att

1. alla rimliga försiktighetsåtgärder har vidtagits efter det att skada inträffat eller utsläppet upptäckts i syfte att hindra eller så långt möjligt begränsa utsläppet, och

2. ägaren eller befälhavaren inte har handlat i avsikt att orsaka skada eller vårdslöst och med kännedom om att en skada troligen skulle bli följden.

Motsvarande undantag finns i bilaga II när det gäller skadliga flytande ämnen i bulk.

Enligt MARPOL 73/78 kan vissa vattenområden förklaras som specialområden. Utsläppsbestämmelserna för sådana områden är strängare än de vanliga reglerna i MARPOL 73/78.

Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon i Östersjön inklusive Öresund samt området utefter hela västkusten utgör sådant specialområde.

5 Direktivet

5.1 Direktivets koppling till den internationella regleringen

Som har framgått av avsnitt 4.2 grundas de relevanta internationella normerna för utsläpp av förorenande ämnen från fartyg i alla medlemsstater på den s.k. MARPOL-konventionen från år 1973 med 1978 års tilläggsprotokoll, i direktivet och denna promemoria benämnd MARPOL 73/78. Konventionen innehåller bl.a. bestämmelser om utsläpp av olja och andra skadliga ämnen.

Enligt tredje ingresspunkten till direktivet är det nödvändigt att harmonisera genomförandet av MARPOL 73/78 på gemenskapsnivå eftersom medlemsstaternas genomförande av MARPOL 73/78 skiljer sig åt, särskilt när det gäller deras praxis beträffande införande av sanktioner för utsläpp av förorenande ämnen från fartyg. Syftet med direktivet är enligt artikel 1.1 att i gemenskapslagstiftningen införliva internationella normer för föroreningar orsakade av fartyg och se till att de personer som är ansvariga för olagliga utsläpp omfattas av lämpliga sanktioner för att förbättra sjösäkerheten och stärka skyddet av den marina miljön mot föroreningar orsakade av fartyg.

5.2 Den internationella havsrätten sätter gränser för direktivet

Direktivet är ett minimidirektiv, vilket innebär att direktivet inte hindrar medlemsstaterna att vidta strängare åtgärder än vad direktivet föreskriver, så länge åtgärderna inte strider mot övrig internationell rätt (artikel 1.2). Det är härvid främst bestämmelserna i havsrättskonventionen (se avsnitt 4.1) som måste beaktas. Begränsningen i förhållande till internationell rätt framgår också av artikel 9, enligt vilken artikel en tillämpning av direktivet inte får medföra någon formell eller faktisk diskriminering av utländska fartyg och skall ske i enlighet med internationell lagstiftning, bl.a. kapitel 7 i del XII i havsrättskonventionen, dvs. bestämmelserna om garantier, se avsnitt 4.1.6.

5.3 Direktivets innehåll

Tillämpningsområde

Direktivet skall enligt artikel 3.2 tillämpas på utsläpp av förorenande ämnen från alla fartyg, oberoende av deras flagg, med undantag av örlogsfartyg, militära hjälpfartyg eller andra fartyg som ägs och drivs av en stat och som för närvarande endast används i statlig, icke-kommersiell tjänst. Med fartyg avses enligt artikel 2.4 havsgående fartyg, oberoende av flagg, av alla slag som används i den marina miljön, däri inbegripet bärplansbåtar, svävare, undervattensfartyg och flytande farkoster.

Räckvidden av direktivet är vidsträckt. Direktivet skall enligt artikel 3.1 gälla i enlighet med internationell rätt för utsläpp av förorenande ämnen i en medlemsstats inre vatten, territorialhav, exklusiva ekonomiska zon eller likvärdig zon, sund som används för internationell sjöfart och som omfattas av havsrättskonventionens regler för genomfartstrafik, i den mån en medlemsstat har jurisdiktion över sådana sund samt det fria

havet. Vad som avses med de olika vattenområdena har redogjorts för i avsnitt 4.1.2.

Överträdelser

Enligt artikel 4 skall medlemsstaterna se till att utsläpp av förorenande ämnen orsakade av fartyg i något av de områden som omfattas av direktivet (jfr artikel 3.1) betraktas som överträdelser om de skett uppsåtligen eller genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet. Dessa överträdelser räknas som brott enligt rådets rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg, vilket kompletterar direktivet, under de omständigheter som anges i detta rambeslut.

Med förorenande ämnen avses olja respektive skadliga flytande ämnen i bulk, dvs. kemikalier. Begreppen förorenande ämnen och utsläpp är för övrigt desamma som i den internationella regleringen i MARPOL 73/78 (jfr artikel 2.2 och 2.3).

Undantag

I artikel 5 finns undantagsbestämmelser om när utsläpp av förorenande ämnen inte skall betraktas som överträdelser.

Enligt artikel 5.1 skall utsläpp av förorenande ämnen i något av de områden som avses i artikel 3.1 (dvs. samtliga vattenområden som omfattas) inte betraktas som överträdelser om de uppfyller kraven i regel 9, 10, 11 a eller 11 c i bilaga I eller regel 5, 6 a eller 6 c i bilaga II till MARPOL 73/78. Enligt artikel 5.2 skall utsläpp av förorenande ämnen i något av de områden som avses i artikel 3.1 c–e (dvs. en medlemsstats exklusiva ekonomiska zon, vissa sund samt det fria havet) inte betraktas som överträdelser när det gäller redaren, fartygets befälhavare eller besättningen, när denna handlar under befälhavarens ansvar, om dessa utsläpp uppfyller villkoren i regel 11 b i bilaga I eller regel 6 b i bilaga II till MARPOL 73/78.

I huvudsak innebär denna reglering att de utsläpp som inte är förbjudna enligt MARPOL 73/78, inte heller enligt direktivet betraktas som överträdelser. Det innebär t.ex. att utsläpp som innehåller mycket små andelar olja (upp till 15 miljondelar) under vissa förutsättningar är tillåtna. Utsläpp som är nödvändiga för att rädda fartyg eller liv är tillåtna liksom utsläpp som sker i syfte att bekämpa annat utsläpp och som godkänts av myndighet. Dessa undantag gäller inom samtliga vattenområden som regleras i direktivet och rambeslutet.

I ett avseende går emellertid direktivet något längre än MARPOL 73/78. Undantagen i regel 11 b bilaga I (olja) respektive regel 6 b i bilaga II (andra skadliga flytande ämnen) till MARPOL 73/78 anger att föreskrifterna om förbud mot utsläpp inte skall gälla i fråga om utsläpp som är en följd av en skada på fartyget och dess utrustning om

a) alla rimliga försiktighetsåtgärder har vidtagits efter det att skadan inträffat eller utsläppet upptäckts för att hindra eller begränsa utsläppet, och

b) ägaren eller befälhavaren inte handlat i avsikt att orsaka skada eller vårdslöst och med kännedom om att en skada troligen skulle bli följden.

Denna undantagsbestämmelse i MARPOL 73/78 skall således enligt artikel 5 i direktivet inte tillämpas på medlemsstaternas inre vatten eller i dess territorialhav. Däremot skall undantagsbestämmelsen tillämpas vid utsläpp av förorenande ämnen i internationella sund, ekonomiska zoner och det fria havet när det gäller redaren, fartygets befälhavare eller besättningen när denna handlar under befälhavarens ansvar.

Rambeslutet ger dock medlemsstaterna möjlighet att straffrättsligt modifiera direktivets, i förhållande till MARPOL 73/78, strängare reglering i artikel 5.2, se avsnitt 6 och 8.3.2.

Inspektion vid utsläpp

Om det kan misstänkas att ett olagligt utsläpp sker eller har skett från ett fartyg som frivilligt befinner sig i en medlemsstats

hamn, skall enligt artikel 6.1 den medlemsstaten se till att en lämplig inspektion genomförs. Om en sådan inspektion avslöjar fakta som skulle kunna tyda på en överträdelse, skall de behöriga myndigheterna i den medlemsstaten och i flaggstaten informeras (artikel 6.2). Om ett fartyg som misstänks ha gjort utsläpp utanför en stats sjöterritorium inte anlöper en hamn i den stat som har information om utsläppet, skall de berörda parterna, dvs. den stat som har informationen och hamnstaten, samarbeta vid en inspektion. Och om det är ett tredje land som anlöps, skall medlemsstaten informera den berörda hamnen om det misstänkta utsläppet och begära att det landet vidtar lämpliga åtgärder. (Jfr artikel 7.1)

När det föreligger klara objektiva bevis för att ett fartyg som färdas i en medlemsstats territorialhav eller exklusiva ekonomiska zon har begått en överträdelse i den ekonomiska zonen vilket lett till ett utsläpp som medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada på kusten eller därmed sammanhängande intressen i den berörda medlemsstaten eller på tillgångarna i medlemsstatens territorialhav eller exklusiva ekonomiska zon, skall den staten enligt artikel 7.2, med förbehåll för havsrättskonventionens bestämmelser om garantier och förutsatt att det förefaller berättigat, överlämna ärendet till sina behöriga myndigheter så att förfaranden kan inledas, däri inbegripet kvarhållande av fartyget, i enlighet med medlemsstatens nationella lagstiftning.

Sanktioner

I artikel 8 åläggs medlemsstaterna att vidta de åtgärder som krävs för att se till att överträdelser av utsläppsförbuden omfattas av effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner. Dessa kan vara av såväl straffrättslig som administrativ art. (I rambeslutet anges därefter bl.a. att det skall vara fråga om straffrättsliga påföljder samt i detalj vilka påföljder som skall följa på överträdelser av bestämmelserna i direktivet, se avsnitt 6.)

Samarbete inom EU

Av artikel 10 framgår att medlemsstaterna, kommissionen och Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA) vid behov skall samarbeta och ge stöd åt varandra med bl.a. utvecklandet av informationssystem, övervakning och identifiering av fartyg som släpper ut förorenande ämnen, och i övrigt för att genomföra direktivet effektivt. Kommissionen skall enligt artikel 13 biträdas av Kommittén för sjösäkerhet och förhindrande av förorening från fartyg – COSS.

Enligt artikel 11 skall en genomförbarhetsstudie om en europeisk kustbevakning göras av kommissionen.

Genomförande och ikraftträdande

Direktivet skall enligt artikel 16 vara genomfört i medlemsstaternas nationella lagstiftning senast de 1 mars 2007. Direktivet träder enligt artikel 17 i kraft dagen efter det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). Offentliggörande skedde den 30 september 2005 (EUT L 255, 30.9.2005, s. 11).

6 Rambeslutet

Syfte och huvudsakligt innehåll

Syftet med rambeslutet 2005/667/RIF om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bekämpande av föroreningar orsakade av fartyg (rambeslutet) är enligt fjärde skälet att komplettera direktivet med detaljerade straffrättsliga bestämmelser. Rambeslutet innehåller således bl.a. bestämmelser om att de överträdelse som anges i direktivet skall vara kriminaliserade samt vilka påföljder som skall kunna följa på brotten.

Samma definitioner som i direktivet

Vid tillämpningen av rambeslutet skall enligt artikel 1 definitionerna i artikel 2 i direktivet gälla. Direktivets definitioner har behandlats i avsnitt 5.3.

Brott och undantag

Enligt artikel 2.1 skall, med förbehåll för artikel 4.2, varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att en överträdelse i den mening som avses i artiklarna 4 och 5 i direktivet skall betraktas som brott.

I artikel 4.2 i rambeslutet föreskrivs att i mindre allvarliga fall, där de begångna handlingarna inte orsakar försämring av vattenkvaliteten, kan medlemsstaten besluta om påföljder av ett annat slag än de som fastställs i artikel 4.1. Denna reglering innebär att sådana överträdelser kan beivras med exempelvis administrativa sanktioner.

Rambeslutet får således delvis sitt innehåll genom direktivet, i så måtto att det är i direktivet som den otillåtna handlingen definieras. Det område som skall omfattas av kriminaliseringen följer alltså av artikel 4 och 5 i direktivet. Dessa artiklar har behandlats i avsnitt 5.3.

Rambeslutet ger dock medlemsstaterna möjlighet att straffrättsligt modifiera undantaget från MARPOL 73/78 i artikel 5.2 i direktivet. Artikel 2.1 i rambeslutet, dvs. att överträdelser av artiklarna 4 och 5 i direktivet skall betraktas som brott, skall nämligen inte, enligt artikel 2.2, gälla besättningsmedlemmar, när det gäller överträdelser i sund som används för internationell sjöfart, i exklusiva ekonomiska zoner och på det fria havet när villkoren i regel 11 b i bilaga I eller regel 6 b i bilaga II till MARPOL 73/78 är uppfyllda. Enligt direktivet skall besättningsmän, när det gäller överträdelser i sund som används för internationell sjöfart, i exklusiva ekonomiska zoner och på det fria havet komma i åtnjutande av den ovan beskrivna undantagsregeln från ansvar i artikel 5.2 i direktivet, förutsatt att de handlar under befälhavarens ansvar. Enligt rambeslutet skall överträdelser inte betraktas som brott, även om besättningsmännen inte handlar under befälhavarens ansvar.

Medhjälp, bistånd och anstiftan

Varje medlemsstat skall enligt artikel 3, i enlighet med nationell lagstiftning, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att medhjälp, bistånd och anstiftan till sådana brott som avses i artikel 2 är straffbara.

Påföljder

I artikel 4 preciseras vilka påföljder som skall följa på brotten. Utgångspunkten är att i allvarliga fall skall ett frihetsstraff följa vars övre latitud skall ligga på minst ett till tre år. I mindre allvarliga fall kan medlemsstaten besluta om andra påföljder. Det anges även att straffrättsliga påföljder kan åtföljas av andra åtgärder, t.ex. näringsförbud. Om det är fråga om ett uppsåtligt brott som vållat betydande och omfattande skada på vattenkvaliteten, på djur eller växtarter, eller om brottet begåtts inom ramen för en kriminell organisation skall frihetsstraffen kunna uppgå till minst två till fem år. Om brottet dessutom lett till dödsfall eller allvarlig personskada skall frihetsstraffet uppgå till maximalt minst fem till tio år. Det skall dock noteras att när det gäller frihetsstraff skall artikeln inte tillämpas om annat följer av internationell rätt, särskilt artikel 230 i havsrättskonventionen. Enligt denna artikel i havsrättskonventionen gäller nämligen bl.a. att endast ekonomiska påföljder får ådömas för överträdelser som begåtts av utländska fartyg i och utanför territorialhavet, utom i fall av uppsåtliga och allvarliga gärningar i territorialhavet då även frihetsstraff får förekomma.

Påföljder för juridiska personer

När det gäller juridiska personer skall enligt artikel 6 påföljden utgöra böter eller administrativa avgifter på maximalt minst 150 000 till 300 000 euro, och i de allvarligaste fallen maximalt minst 750 000 till 1 500 000 euro. En medlemsstat får genomföra dessa krav genom att tillämpa ett system där bötesbeloppet står i proportion till exempelvis den juridiska personens omsättning eller den ekonomiska fördel som erhöles så länge som minimibeloppet för böterna inte underskrids. Även andra åtgärder kan bli aktuella, såsom t.ex. fräntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd, näringsförbud eller upplösning av verksamheten.

Juridiska personers ansvar

Enligt artikel 5.1 skall juridiska personer kunna ställas till ansvar för brott som begås till den juridiska personens förmån av en person som har agerat antingen på egen hand eller som en del av ett organ inom den juridiska personen och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på

- a) befogenhet att företräda den juridiska personen,
- b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller
- c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

Enligt artikel 5.2 skall, förutom i de fall som anges i artikel 5.1, en juridisk person kunna ställas till ansvar om brister i den övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har möjliggjort ett brott enligt artikel 2, när detta sker till den juridiska personens förmån av en person som är underställd denne.

Den juridiska personens ansvar i enlighet med punkterna får enligt artikel 5.3 inte utesluta lagföring av fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till brott enligt artiklarna 2 och 3 (dvs. vissa närmare angivna överträdelser som skett uppsåtligen, genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet).

Domstols behörighet

Varje medlemsstat skall enligt artikel 7.1 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet i enlighet med internationell rätt med avseende på sådana brott som avses i artiklarna 2 och 3 och som har begåtts

- a) helt eller delvis inom medlemsstatens territorium (dvs. inre vatten och territorialhav),
- b) inom dess exklusiva ekonomiska zon,
- c) ombord på ett fartyg som för dess flagg,
- d) av en av dess medborgare om brottet är straffbart enligt strafflagstiftningen där det begicks eller om den plats där det begicks inte faller under någon territoriell behörighet,

e) till förmån för en juridisk person som har ett huvudkontor på dess territorium,

f) utanför dess territorium men har förorsakat eller kan komma att förorsaka föroreningar inom dess territorium eller dess exklusiva ekonomiska zon, och fartyget frivilligt befinner sig i en av medlemsstatens hamnar eller offshore-terminaler,

g) på det fria havet och fartyget frivilligt befinner sig i en av medlemsstatens hamnar eller offshore-terminaler.

Punkterna d och e ovan är dock enligt artikel 7.2 fakultativa. Sverige har redan i samband med beslutet om att godkänna rambeslutet även beslutat att inte tillämpa bestämmelserna om behörighet i punkten e (jfr prop. 2004/05:157 s. 37 och regeringens beslut den 16 juni 2005, dnr N2005/5533/TP).

När fler än en medlemsstat har behörighet skall enligt artikel 7.4 de berörda medlemsstaterna vinnlägga sig om att samordna sina åtgärder på lämpligt sätt.

Spridning av information

Om en medlemsstat underrättas om att ett av de brott som avses i artikel 2 har begåtts eller riskerar att begås och detta förorsakar eller kan komma att förorsaka överhängande föroreningar skall medlemsstaten enligt artikel 8.1 omedelbart underrätta dels de andra medlemsstater som kan drabbas av dessa skador och dels kommissionen.

Om en medlemsstat underrättas om att ett av de brott som avses i artikel 2 har begåtts eller riskerar att begås och detta sannolikt faller under en av medlemsstaternas behörighet skall medlemsstaten enligt artikel 8.2 omedelbart underrätta den sistnämnda medlemsstaten.

I artikel 8.3 föreskrivs att medlemsstaterna utan dröjsmål skall underrätta flaggstaten eller varje annan berörd medlemsstat om de åtgärder som vidtagits enligt rambeslutet, särskilt artikel 7.

Kontaktpunkter

Varje medlemsstat skall enligt artikel 9.1 utse befintliga kontaktpunkter eller vid behov upprätta nya kontaktpunkter, i synnerhet för utbyte av information enligt artikel 8. Varje medlemsstat skall enligt artikel 9.2 underrätta kommissionen om vilken eller vilka myndigheter som fungerar som kontaktpunkt enligt punkten 1. Kommissionen skall underrätta övriga medlemsstater om dessa kontaktpunkter.

Territoriellt tillämpningsområde

Enligt artikel 10 är det territoriella tillämpningsområdet för detta rambeslut det som gäller för direktivet, se avsnitt 5.3.

Genomförande och ikraftträdande

Medlemsstaterna skall enligt artikel 11.1 senast den 12 januari 2007 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta rambeslut.

Rambeslutet träder enligt artikel 12 i kraft dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Offentliggörande skedde den 30 september 2005 (EUT L 255, 30.9.2005, s. 164).

7 Den nuvarande svenska rättsliga regleringen

7.1 Ansvar för förorenande utsläpp

Allmänt

I svensk rätt finns bestämmelser om förbud mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfL) och i föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, huvudsakligen i den till lagen hörande förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfF) samt i Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot förorening från fartyg (SJÖFS 2005:8). Lagstiftningen är tillämplig på såväl svenska som utländska fartyg, men inte på andra utländska fartyg än sådana som används i affärsdrift. Den svenska regleringen om förbud mot utsläpp i olika vattenområden samt undantag från förbuden överensstämmer med bestämmelserna i MARPOL 73/78.

Olja

Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden får således olja inte släppas ut från fartyg (2 kap. 2 § första stycket VlfL).

I fråga om andra vattenområden får regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddela föreskrifter om förbud

mot utsläpp av olja (2 kap. 2 § andra stycket VlfL). Dessa finns i Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2005:8) och gäller, om inte annat anges, för fartyg inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon och på svenskt fartyg inom andra vattenområden.⁴

Från förbudet mot utsläpp får emellertid regeringen eller den myndighet som regeringen utser föreskriva om eller i enskilda fall medge undantag (2 kap. 2 § tredje stycket VlfL). Undantagen innebär att inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt i Östersjöområdet utanför dessa vattenområden får bl.a. rent barlastvatten släppas ut. Detsamma gäller i fråga om länsvatten under vissa förutsättningar. Mycket sammanfattande kan sägas att oljeinnehållet i sådant barlast- eller länsvatten, för att få släppas ut, inte får överstiga 15 miljondelar (jfr 2 kap. 2 § VlfF och bl.a. 4 kap. 13 § SJÖFS 2005:8 samt bilaga 1 till dessa föreskrifter). Regleringen av undantagen från utsläppsförbuden är dock mycket detaljerad och komplex, varför en komplett redogörelse inte låter sig göras här.

Av de undantag som finns från föreskrifterna om förbud är i detta sammanhang av särskilt intresse det som framgår av 4 kap. 14 § första stycket SJÖFS 2005:8. I den bestämmelsen anges följande:

Föreskrifterna om förbud mot utsläpp av olja eller oljehaltig blandning gäller inte i fråga om:

1. utsläpp som är nödvändigt för fartygets säkerhet eller för att rädda människoliv till sjöss,

2. utsläpp som är en följd av skada på fartyget eller dess utrustning

– om alla rimliga försiktighetsåtgärder har vidtagits efter det att skadan inträffat eller utsläppet upptäckts i syfte att hindra eller så långt som möjligt begränsa utsläppet enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 4 § lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg, och

⁴ Observera att föreskrifterna enligt denna huvudregel således gäller på t.ex. det fria havet. Vissa föreskrifters tillämplighet på det fria havet diskuteras närmare i avsnitt 8.3.2.

– ägaren eller befälhavaren inte handlat vårdslöst och med kännedom om att en skada troligen skulle bli följderna eller handlat med avsikt att orsaka skada, eller

3. utsläpp av ämnen som innehåller olja, när utsläppet görs av Kustbevakningen eller av kommuner eller på dessa myndigheters uppdrag i syfte att bekämpa annat utsläpp.

Andra skadliga ämnen än olja

När det gäller förbud mot utsläpp från fartyg av andra skadliga ämnen än olja har regeringen eller den myndighet som regeringen utser i 2 kap. 3 § VlfL bemyndigats att meddela föreskrifter. Regeringen har i sin tur bemyndigat Sjöfartsverket att meddela dessa föreskrifter (jfr 2 kap. 3 § VlfF). Således gäller att inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon får skadliga flytande ämnen inte släppas ut. Detsamma gäller för svenska fartyg inom specialområden, inklusive Antarktisosområdet (jfr 9 kap. 9–10 §§ SJÖFS 2005:8). En motsvarighet till ovan återgivna undantag i 4 kap. 14 § SJÖFS 2005:8 finns vad gäller skadliga flytande ämnen i 4 kap. 13 § SJÖFS 2005:8.

Straff

Bestämmelser om straff för överträdelse av bestämmelserna om förbud mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen finns i 10 kap. VlfL. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot något av lagens utsläppsförbud döms till böter eller fängelse i högst två år (10 kap. 1 §). Befälhavaren och annat ansvarigt befäl kan dessutom dömas till böter eller fängelse i högst två år om de uppsåtligt eller av oaktsamhet har brustit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte skall ske i strid med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (10 kap. 2 §).

Även fartygets redare och ägare kan ställas till ansvar för olagliga utsläpp. Enligt 10 kap. 6 § VlfL döms nämligen redaren eller ägaren som om han själv begått gärningen, om han under-

låt tit att göra vad som skäligen kunnat fordras av honom för att förhindra det inträffade.

Om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken har de bestämmelserna företräde. Vad som främst kan komma i fråga är att gärningen är att bedöma som grovt miljöbrott, där straffskalan är fängelse i lägst sex månader och högst sex år (29 kap. 1 § miljöbalken).

7.2 Medhjälp, bistånd och anstiftan

Enligt den allmänna medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken gäller ansvar som är föreskrivet för viss gärning inte endast den som har utfört gärningen utan även den som har främjat gärningen med råd eller dåd. Med uttrycket ”råd eller dåd” avses att främjandet skall ha skett med psykiska eller fysiska medel. Enligt normalt språkbruk främjas en gärning när någon har gjort något som underlättar eller i vart fall är ägnat att underlätta gärningens utförande. I brottsbalken har dock uttrycket givits en vidare betydelse och kan även innefatta medverkan som inte utgjort någon förutsättning för brottet. Att ett främjande av en gärning är straffbart såsom medverkan, även om det inte är en förutsättning för att gärningen skall komma till stånd, medför att medverkansansvar kan drabba även den som endast obetydligt bidragit till gärningen.

I paragrafens andra stycke föreskrivs att den som inte är att anse som gärningsman skall dömas för anstiftan av brottet, om han eller hon har förmått annan till utförandet, och annars för medhjälp till detta. Av detta följer att medverkan kan ha tre former enligt svensk rätt: gärningsmannaskap, anstiftan och medhjälp. Mellan dessa olika former gäller en prioritetsordning. Gärningsmannaskap har företräde framför de båda andra medverkansformerna och anstiftan ses som allvarligare än medhjälp. Varje medverkande är självständigt ansvarig, dvs. oberoende av om det är möjligt att straffa någon annan medverkande. Ansvaret är dock beroende av att ett brott eller, om det är straffbelagt, försök till brott, objektivet, har begåtts.

Regeln gäller vid alla brottsbalksbrott samt de brott i specialstraffrätten för vilka fängelse är föreskrivet eller en särskild föreskrift finns att medverkan skall bestraffas. Om något annat följer av vad som är föreskrivet för särskilda fall skall bestämmelsen inte tillämpas.

7.3 Påföljder m.m.

Som redogjorts för ovan är straffskalan för brott mot VflL böter eller fängelse i högst två år om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken. Vad som närmast kan komma i fråga är grovt miljöbrott enligt 29 kap. 1 § miljöbalken. Den som med uppsåt förorenar vatten på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet för miljön döms för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt utgör straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det har vållat eller kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Enligt artikel 230.1 i havsrättskonventionen får endast ekonomiska påföljder ådömas, när det gäller överträdelser av nationella lagar och andra författningar eller tillämpliga regler och normer för förhindrande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön, vilka begåtts av utländska fartyg utanför territorialhavet. Vidare får enligt punkt 2 i samma artikel endast ekonomiska påföljder ådömas, när det gäller överträdelser av nationella lagar och andra författningar eller tillämpliga internationella regler och normer för förhindrande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön, vilka begåtts av utländska fartyg i territorialhavet, utom i fall av uppsåtliga och allvarliga gärningar avseende förorening i territorialhavet. Lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg (begränsningslagen) har genomfört denna artikel i svensk rätt. Av denna lag

framgår följande. Om ett brott mot bestämmelser om förebyggande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön begås på ett fartyg registrerat i en främmande stat när fartyget befinner sig utanför svenskt inre vatten, får inte strängare straff än böter dömas ut (2 § första stycket). Detta gäller dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser förorening i territorialhavet (2 § andra stycket).

7.4 Ansvar och påföljder för juridiska personer

I 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken återfinns bestämmelser om företagsbot. Av dessa följer att för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet skall näringsidkaren åläggas företagsbot. Det gäller under förutsättning att brottsligheten inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag samt näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Regelverket innehåller också bestämmelser om bl.a. hur företagsbotens storlek skall bestämmas samt jämkningsbestämmelser. I Regeringskansliet bereds för närvarande förslag som syftar till en effektivisering av systemet med företagsbot, bl.a. frågan om en höjning av maximibeloppet för företagsbot, jfr departementspromemorian Företagsbot (Ds 2001:69).

Förutom straffansvar kan ett olagligt utsläpp av olja som skett inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden föranleda vattenföroreningsavgift (8 kap. VlfL). Avgiften är av administrativ art och beslutas av Kustbevakningen vid ett konstaterat olagligt oljeutsläpp. Något krav på att utsläppet skall ha skett uppsåtligt eller av oaktsamhet finns inte. Vattenföroreningsavgiften fastställs med hänsyn till utsläppets omfattning och fartygets storlek samt påförs fartygets ägare eller redare.

7.5 Behörighets- och lagföringsbestämmelser

Svensk straffrättslig domsrätt regleras i huvudsak i 2 kap. brottsbalken.

Enligt 2 kap. 1 § brottsbalken har svenska domstolar alltid domsrätt avseende brott som är begångna här i riket. Med ”här i riket” avses Sveriges landterritorium och svenskt sjöterritorium samt luftrummet ovanför land- och sjöterritoriet. I 2 kap. 4 § brottsbalken stadgas att brott skall anses begånget där den brottsliga handlingen företogs, så ock där brottet fullbordades eller, vid försök, det avsedda brottet skulle ha fullbordats.

Bestämmelserna i 2 kap. 2 § samma balk reglerar brott som har begåtts utom riket. Enligt första stycket omfattar svensk domsrätt i princip alla av svenska medborgare begångna brott. Med svensk medborgare jämställs utlänning med hemvist i Sverige. Av samma paragraf framgår att den svenska behörigheten i vissa särskilt angivna fall också kan sträcka sig till brott som begåtts utom riket av andra utlänningar, exempelvis utlänning som efter brottet har blivit svensk medborgare eller utlänning som vistas i Sverige, om brottet i sistnämnda fall kan medföra fängelse i mer än sex månader. I paragrafens andra stycke föreskrivs ett generellt krav på dubbel straffbarhet. Enligt denna bestämmelse gäller inte behörighetsreglerna om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den begåtts inom område som ej tillhör någon stat (exempelvis det fria havet) och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på gärningen.

I 2 kap. 3 § brottsbalken kompletteras reglerna i 2 § med bestämmelser som utsträcker kompetensen till vissa fall. Av intresse i sammanhanget är främst punkten 1, där det föreskrivs att för brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som anges i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet har förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavarens eller någon annan som tillhörde besättningen på sådant fartyg. Regeln bygger på vad som brukar kallas flaggstatsprincipen.

Det finns ett principiellt krav på åtalsförordnande för utomlands begångna gärningar i 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken.

I VlfL finns en särskild bestämmelse om domsrätt när det gäller olagliga utsläpp och andra brott mot VlfL som skett i Sveriges ekonomiska zon. I 10 kap. 10 § VlfL föreskrivs sålunda att om brott enligt 1, 2, 3 eller 4 § har begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon döms vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämpligt. Detsamma gäller om gärningen kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken. För att lagstiftningen skall vara anpassad till de särskilda begränsningar som följer av havsrättskonventionen har det i 11 § samma kapitel införts en särskild åtalsbegränsningsregel.⁵

7.6 Förundersökning och inspektioner

I 11 kap. VlfL finns bestämmelser om förundersökningen i samband med utsläppsbroten. Bestämmelserna ansluter till havsrättskonventionen och reglerar bl.a. förutsättningarna för att vidta husrannsakan och andra tvångsmedel på fartyg.

Bestämmelser om inspektioner finns i 6 kap. VlfL. Där regleras bl.a. när inspektion skall ske, under vilka förutsättningar utländska fartyg får inspekteras och vad som skall kontrolleras vid en inspektion. Av 6 kap. 2 § framgår t.ex. att fartyg skall inspekteras när tillsynsmyndigheten anser att det behövs. I Sverige är Sjöfartsverket utsedd till tillsynsmyndighet.

⁵ Jfr prop. 2000/01:137 s. 87–92.

8 Förslag och bedömningar

I detta avsnitt lämnas förslag till hur direktivet och rambeslutet skall genomföras i svensk rätt. Endast lagändringar redovisas. Några förslag till förordningstexter lämnas inte av följande skäl.

Högsta domstolen har i en dom den 9 februari 2005 (NJA 2005 s. 33) prövat frågan om blankettstraffstadganden, dvs. straffbestämmelser där brottsbeskrivningen utfylls genom hänvisning till en primär regel på ett annat ställe i regelverket, är förenliga med regeringsformen när fängelse ingår i straffskalan för brott mot föreskrifter som en förvaltningsmyndighet eller en kommun har meddelat. De frågor om blankettstraffstadgandens giltighet som domen väcker bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Vilka åtgärder som skall vidtas med anledning av Högsta domstolens dom kommer att analyseras vidare dels gemensamt inom Regeringskansliet och dels inom det departement som ansvarar för berörd lagstiftning.

Regleringen av förbud mot förorenande utsläpp och därtill hörande straffbestämmelser är i stor omfattning kompletterad genom detaljerade föreskrifter på myndighetsnivå i Sjöfartsverkets föreskrifter. Med anledning av Högsta domstolens dom är det inte uteslutet att vissa nuvarande bestämmelser i Sjöfartsverkets föreskrifter kan behöva beslutas genom förordning. Det är inte heller uteslutet att vissa av direktivets och rambeslutets bestämmelser, vars motsvarande bestämmelser i dag återfinns i myndighetsföreskrifter, på grund av Högsta domstolens dom i stället måste genomföras i förordning. Mot bakgrund av detta är det inte möjligt att i denna promemoria

lägga fram ett komplett förslag på de förordningstexter som föranleds endast av direktivet och rambeslutet.

8.1 Vilka fartyg omfattas?

8.1.1 En kompletterad definition av begreppet fartyg

Förslag: Definitionen av "fartyg" i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (Vlfl) bör kompletteras för att klargöra att även undervattensfartyg omfattas av lagen.

Skälen för förslaget: Direktivet och rambeslutet har gemensamma definitioner. Detta framgår av artikel 1 i rambeslutet enligt vilken definitionerna i direktivet skall gälla vid tillämpningen av rambeslutet. Definitionen av "fartyg" i artikel 2.4 i direktivet omfattar "havsgående fartyg, oberoende av flagg, av alla slag som används i den marina miljön, däri inbegripet bärplansbåtar, svävare, undervattensfartyg och flytande farkoster."

I 1 kap. 2 § Vlfl definieras fartyg som "fartyg, svävare, fasta eller flytande plattformar samt andra flytande anordningar som används till sjöss". Denna definition stämmer således inte helt överens med direktivets, så tillvida att bl.a. undervattensfartyg inte omnämns. Det är dock inte uteslutet att undervattensfartyg ändå omfattas av definitionen i Vlfl eftersom något undantag inte görs för fartyg som kan användas till sjöss under vattenytan. Denna åsikt framfördes av Kustbevakningen vid beredningen av antagandet av rambeslutet.⁶

I förarbetena till Vlfl⁷, genom vilken lag 1978 års tilläggsprotokoll till MARPOL införlivades i svensk rätt, anges att "fartyg" definieras på samma sätt som i 1976 års lag, dvs. lagen (1976:6) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg

⁶ Jfr prop. 2004/05:157, s. 28.

⁷ Prop. 1979/80:167, s. 118.

inom Östersjöområdet. Det anges också att definitionerna i huvudsak överensstämmer med MARPOL-protokollet och Helsingforskonventionen.⁸ 1976 års lag införlivade i sin tur 1973 års MARPOL-konvention och Helsingforskonventionen. I förarbetena till den lagen finns endast mycket kortfattade författningskommentarer. När det gäller definitionerna i den lagen sägs bl.a. följande. ”I 3 § upptas definitioner i huvudsaklig överensstämmelse med Östersjökonventionen. I en del fall har vissa – i den praktiska tillämpningen betydelselösa – avvikelser gjorts i syfte att förenkla beskrivningarna. I den mån mera detaljerade bestämmingar behövs, kan de lämnas i verkställighetsföreskrifter.”⁹ Någon särskild kommentar om definitionen av begreppet fartyg lämnas inte. Till propositionen bifogas dels MARPOL 1973 och Helsingforskonventionen. Såväl MARPOL – både i dess lydelse i 1973 års version och enligt tilläggsprotokollet 1978 – som Helsingforskonventionen anger att med fartyg förstås fartyg av alla slag som användes i den marina miljön, däri inbegripet bärplansbåtar, svävare, undervattensfartyg, flytande farkoster och fasta eller flytande plattformar (artikel 2.4 i MARPOL 73/78 respektive regel 3.1 i bilaga IV i Helsingforskonventionen).

Av dessa förarbeten framgår således att tanken i och för sig har varit att definitionen av ”fartyg” i VlfL skall vara densamma som i MARPOL 73/78 och Helsingforskonventionen, dvs. omfatta även undervattensfartyg. Definitionen har dock inte kommit att uttryckligen omnämnas undervattensfartyg. Anledningen till detta är möjligen att söka i det som ovan nämnts att avvikelserna är betydelselösa för den praktiska tillämpningen. Det skall också noteras att Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot förorening från fartyg SJÖFS 2005:8, bilaga 1, innehåller en definition på fartyg som omfattar även undervattensfarkoster.

⁸ 1974 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö.

⁹ Prop. 1975/76:5 s. 94. Östersjökonventionen är samma konvention som numera benämns Helsingforskonventionen. Det skall också nämnas att 1974 års Östersjö/Helsingforskonvention har ersatts av 1992 års Helsingforskonvention med samma syfte och huvudsakliga innehåll, men uppdaterad på grund av utvecklingen inom bl.a. den internationella miljö- och sjöfartslagstiftningen (jfr avsnitt 8.8).

Det kan således inte uteslutas att VlfL i sin nuvarande lydelse kan anses omfatta även undervattensfartyg. För att undvika eventuella missförstånd och för att uppnå en bättre överensstämmelse med dels MARPOL 73/78, dels Helsingforskonventionen och dels direktivet bör även undervattensfartyg särskilt uppräknas i 1 kap. 2 § VlfL. På detta sätt undviks också en generell diskussion om huruvida undervattensfartyg är fartyg, vilket annars kan få icke önskade effekter och konsekvenser vid tillämpningen av fartygsbegreppet i andra författningar.

8.1.2 Vilka fartyg skall omfattas av de nya reglerna?

Bedömning: Samtliga fartyg som i dag omfattas av den svenska regleringen av förbud mot förorening från fartyg m.m. bör även omfattas av den utökning av ansvaret vid förorenande utsläpp som följer av direktivet och rambeslutet.

Skälen för bedömningen: Enligt artikel 3.2 i direktivet skall direktivet tillämpas på utsläpp av förorenande ämnen från alla fartyg, oberoende av deras flagg, med undantag av örlogsfartyg, militära hjälpfartyg eller andra fartyg som ägs och drivs av en stat och som för närvarande endast används i statlig, icke-kommersiell tjänst. Detta undantag för statsfartyg är en bestämmelse som har sin motsvarighet i artikel 3.3 MARPOL 73/78.

MARPOL 73/78 är genomförd i svensk rätt, se avsnitt 7.1. Av 1 kap. 4 § första stycket VlfL framgår också att lagen inte skall tillämpas på andra utländska statsfartyg än sådana som används i affärsdrift. I andra stycket samma lagrum anges vidare att lagen är tillämplig på svenska statsfartyg som inte används i affärsdrift endast i den mån regeringen föreskriver det. I 9 kap. 2 § VlfF har regeringen föreskrivit att VlfL är tillämplig på svenska statsfartyg som inte används i affärsdrift. Svenska örlogsfartyg är dock undantagna från tillämpningen av vissa kapitel i lagen. Att

svenska statsfartyg till viss del omfattas av den svenska regleringen har bl.a. sin bakgrund i att MARPOL 73/78 – även om konventionen således formellt inte omfattar dessa statsfartyg – ålägger varje konventionsansluten stat att vidta lämpliga åtgärder så att den statens egna fartyg agerar i enlighet med och i övrigt motsvarar konventionens krav och bestämmelser så långt det är lämpligt och praktiskt möjligt (jfr artikel 3.3 andra ledet i MARPOL 73/78).

Även om direktivet och rambeslutet inte kräver att de nu aktuella fartygen omfattas av den nya regleringen finns det ingen anledning att de nu aktuella justeringarna av ansvaret vid förorenande utsläpp (se avsnitten 8.3.2, 8.3.3, 8.4 och 8.7) som utgångspunkt inte skall gälla samtliga fartyg som i dag omfattas av regleringen. Sverige har som nämnts redan vid genomförandet av MARPOL 73/78 valt att gå utöver konventionens krav. En särreglering som undantar dessa fartyg från de justeringar som direktivet och rambeslutet kräver skulle komplicera lagstiftningen i onödan. Den praktiska betydelsen av utökningen av ansvaret för dessa fartyg torde också vara mycket begränsad. 9 kap. 2 § VlfF bör således inte ändras för att undanta några fartyg särskilt från den föreslagna nya regleringen. Skulle en utökning av ansvaret för de i detta avsnitt behandlade svenska fartygen få oönskade eller olämpliga följder finns dock möjlighet att justera detta genom en ändring i förordning. Bemyndigande till detta finns i 1 kap. 4 § VlfL andra stycket.

8.2 Övriga definitioner

Bedömning: Övriga definitioner föranleder ingen ändring av svensk rätt.
--

Skälen för bedömningen: En definition av ”MARPOL 73/78” motsvarande direktivets artikel 2.1 finns i SJÖFS 2005:8, bilaga 1. Definitionen av ”förorenande ämnen” i artikel 2.2 i direktivet täcks av definitionerna av skadligt ämne i 1 kap. 2 § VlfL samt

skadligt flytande ämne i SJÖFS 2005:8, bilaga 1.¹⁰ Definitionen av ”utsläpp” i artikel 2.3 i direktivet motsvaras av definitionen i 1 kap. 2 § VlfL samt SJÖFS 2005:8, bilaga 1.¹¹

8.3 Otillåtna handlingar och kriminaliseringsåtaganden

8.3.1 MARPOL 73/78 är genomförd i svensk rätt

Bedömning: Sverige uppfyller till övervägande del direktivets bestämmelser om överträdelser av utsläppsförbuden och de kriminaliseringsåtaganden som följer av rambeslutet.

Skälen för bedömningen: Enligt artikel 4 i direktivet skall medlemsstaterna se till att utsläpp av förorenande ämnen i något av de områden som anges i artikel 3.1 i direktivet betraktas som överträdelser om de skett uppsåtligen eller genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet. I artikel 5 anges däremot vissa undantag – dvs. utsläpp som inte skall betraktas som överträdelser. Utformningen av dessa undantag har redovisats i avsnitt 5.3. Artikel 2.1 i rambeslutet anger att de överträdelser som definieras i artikel 4 och 5 i direktivet skall betraktas som brott.

Artiklarna 4 och 5 i direktivet innebär i princip att bestämmelserna om utsläpp av olja och andra skadliga flytande ämnen i MARPOL 73/78 skall genomföras i gemenskapslagstiftningen (jfr skäl 3). MARPOL 73/78 är genomförd i den svenska lagstiftningen, se redogörelsen i avsnitt 7.1. I 10 kap. 1 § VlfL föreskrivs att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot något av de förbud som gäller enligt 2 kap. VlfL döms till böter eller fängelse i högst två år. Genom regleringen i 2 kap. VlfL jämte de undantag från 2 kap. VlfL och de ytterligare förbud som meddelats med stöd av bemyndiganden i 2 kap. VlfL är samtliga utsläpp som är förbjudna enligt MARPOL 73/78

¹⁰ Jfr prop. 1979/80:167 s. 118.

¹¹ Ibid.

också förbjudna i svensk rätt. De är dessutom kriminaliserade enligt 10 kap. VlfL.

Vad gäller den subjektiva täckningen föreskrivs i VlfL att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot utsläppsförbuden skall dömas till ansvar. Förutsättningen för ansvar enligt rambeslutet och direktivet är att utsläppet skett uppsåtligen eller genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet. Svensk rätt uppfyller sålunda kraven i denna del. I sammanhanget kan nämnas att direktivet enligt artikel 2.2 uttryckligen utgör ett s.k. minimidirektiv. Rambeslut kan till sin natur bara omfatta minimibestämmelser. Den omständigheten att den svenska regleringen med krav endast på oaktsamhet är mer långtgående än vad som föreskrivs i direktivet (dvs. vårdslöshet eller grov oaktsamhet) påkallar därför inte några särskilda överväganden i denna del (jfr dock avsnitt 8.6). Enligt artikel 2 i förening med artikel 4.2 kan medlemsstaterna i mindre allvarliga fall besluta om påföljder av ett annat slag än straffrättsliga. I VlfL finns inga undantag för ringa fall. Eftersom det är en frivillig reglering i rambeslutet i denna del påkallar inte heller detta några särskilda överväganden.

På två punkter förutsätts emellertid en utvidgning av vilka utsläpp som skall vara förbjudna (och därmed också kriminaliserade) för att direktivet och rambeslutet skall uppfyllas fullt ut. Det gäller dels utsläpp från fartyg på det fria havet och dels utsläpp som skett till följd av skada på fartyget. Dessa frågor behandlas i de följande avsnitten 8.3.2 och 8.3.3.

8.3.2 Utsläpp från fartyg på det fria havet

Förslag: Förbudet mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen måste utvidgas till att gälla svenska och utländska fartyg på det fria havet. Detta kan göras i förordning.

Skälen för förslaget

Direktivet

Enligt artikel 4 i direktivet skall medlemsstaterna se till att utsläpp av förorenande ämnen orsakade av fartyg i något av de områden som avses i artikel 3.1 betraktas som överträdelser, om de skett uppsåtligen eller genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet. De områden som avses är enligt artikel 3.1

- a) en medlemsstats inre vatten, inbegripet hamnar, såvitt bestämmelserna i MARPOL 73/78 är tillämpliga,
- b) en medlemsstats territorialhav,
- c) sund som används för internationell sjöfart och som omfattas av reglerna för genomfartstrafik, i enlighet med havs-rättskonventionen, del III kapitel 2, i den mån en medlemsstat har jurisdiktion över sådana sund,
- d) en medlemsstats exklusiva ekonomiska zon eller likvärdig zon, som inrättats i enlighet med internationell rätt, och
- e) det fria havet.

Rambeslutet har enligt artikel 10 samma territoriella tillämpningsområde som direktivet.

Svenska bestämmelser

Beträffande olja gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket VflL förbud mot utsläpp från fartyg inom Sveriges sjöterritorium (dvs. inre vatten och territorialhav) och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden.

I fråga om övriga vattenområden när det gäller olja samt andra skadliga ämnen inom samtliga vattenområden meddelar Sjöfartsverket föreskrifter om förbud mot utsläpp (jfr 2 kap. 2 § andra stycket VlfL respektive 2 kap. 3 § VlfL samt vidaredelegation i 2 kap. 3 § VlfF). Enligt 4 kap. 10 § andra stycket och 11 § SJÖFS 2005:8 får svenska fartyg inte släppa ut olja inom specialområde, däribland Antarktisosområdet. Enligt 9 kap. 9–10 § SJÖFS 2005:8 får skadliga flytande ämnen inte släppas ut inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon eller av svenska fartyg inom specialområden, däribland Antarktisosområdet.

De svenska bestämmelserna om utsläppsförbud omfattar således inte det fria havet för utländska fartyg. Därutöver finns inget utsläppsförbud för svenska fartyg på de delar av det fria havet som inte utgör specialområde. Det krävs således en ändring av de svenska bestämmelserna för att uppfylla direktivets krav i detta hänseende. Med anledning av vad som nämnts i ingressen till avsnitt 8.1 om blankettstraffstadganden är det inte uteslutet att en ändring av utsläppsförbuden måste göras i förordning, såvida fängelse skall kvarstå i straffskalan. Bemyndigande finns i 2 kap. 2 § andra stycket VlfL (olja) och 2 kap. 3 § VlfL (andra skadliga ämnen).

I och för sig kan förbud för utsläpp från *utländska* fartyg utanför svenskt inre vatten (dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar i territorialhavet) beslutas i myndighetsföreskrifter eftersom det, enligt 2 § första stycket lagen (1996:517) om begränsning av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg, inte får dömas ut strängare straff än böter om ett brott mot svenska bestämmelser om bl.a. begränsning av förorening av den marina miljön begås på ett fartyg registrerat i en främmande stat när fartyget befinner sig utanför svenskt inre vatten. Eftersom bestämmelserna i vilket fall som helst måste ändras för svenska fartyg är det dock lämpligt att regleringen om utsläppsförbud för både svenska och utländska fartyg är placerade på samma föreskriftsnivå, dvs. förordning.

Sund

Direktivet skall som ovan nämnts tillämpas på sund som används för internationell sjöfart och som omfattas av reglerna för genomfartstrafik, i enlighet med havsrättskonventionen, del III kapitel 2, i den mån en medlemsstat har jurisdiktion över sådana sund. Enligt artikel 35 c) i havsrättskonventionen inverkar dock ingenting i del III i konventionen på rättsreglerna i sund där genomfarten helt eller delvis är reglerad genom sedan gammalt gällande internationella konventioner som särskilt rör sådana sund. Med andra ord, sådana s.k. historiska sund faller inte under tillämpningsområdet av del III i havsrättskonventionen.¹² Genomfart m.m. i de sund som är aktuella för svensk del, dvs. Ålands hav och Öresund, regleras – åtminstone till viss del – i internationella konventioner¹³ och är därför undantagna från tillämpningen av del III i den konventionen.¹⁴ Sverige har således inte några sund som omfattas av direktivets bestämmelser. Direktivet föranleder därför i denna del inte några särskilda författningsändringar. De vattenområden i sunden som ingår i Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon eller utgör det fria havet omfattas emellertid ändå av den svenska reglering som kommer att gälla respektive vattenområde.

8.3.3 Utsläpp till följd av skada på fartyget eller dess utrustning

Förslag: Det särskilda undantag från vad som skall anses utgöra ett otillåtet utsläpp, dvs. utsläpp till följd av en skada på fartyget eller dess utrustning, behöver modifieras i det svenska regelverket. Detta kan göras i förordning.

¹² Molenaar, Erik Jaap, Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution, Nederländerna 1998, s. 285.

¹³ 1921 års Ålandskonvention angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering (SÖ 1921) respektive 1857 års Köpenhamnskonvention.

¹⁴ Frågan om dessa sund är helt undantagna från tillämpningen av del III i havsrättskonventionen är dock inte helt okontroversiell, se t.ex. Molenaar, a.a., s. 308–309 och 319.

Skälen för bedömningen

Undantag från utsläppsförbudet enligt direktivet

Som närmare har angetts i avsnitt 5.3 gäller enligt artikel 5.2 i direktivet under vissa förhållanden inte bestämmelserna om förbud mot utsläpp av olja sådana utsläpp som är en följd av en skada på fartygets och dess utrustning. Denna undantagsbestämmelse ansluter till regel 11 b i bilaga I (olja) och regel 6 b i bilaga II (skadliga flytande ämnen) till MARPOL 73/78. I svensk rätt har denna undantagsbestämmelse i MARPOL 73/78 genomförts i 4 kap. 14 § (olja) respektive 9 kap. 13 § (andra skadliga ämnen) SJÖFS 2005:8.

Undantagsbestämmelsen i direktivet avviker dock från regleringen i MARPOL 73/78 och därmed de svenska bestämmelserna. En närmare redogörelse för skillnaden mellan direktivets reglering och regleringen i MARPOL har också gjorts i avsnitt 5.3.

För det första skall undantagsbestämmelsen vid utsläpp till följd av en skada på fartyget eller dess utrustning, till skillnad från i MARPOL 73/78, inte tillämpas på medlemsstaternas inre vatten eller i dess territorialhav.

För det andra skall utsläpp av förorenade ämnen i internationella sund, ekonomiska zoner och det fria havet (artikel 3 c–e i direktivet) inte betraktas som överträdelser för redaren, fartygets befälhavare och besättningen när denna handlar under befälhavarens ansvar – om de uppfyller kraven i undantagsbestämmelsen.

Om utsläppet är en följd av skada på fartyget eller dess utrustning skall det alltså betraktas som en överträdelse – förutsatt att det skett uppsåtligen eller genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet. Den som sålunda orsakat utsläpp till följd av skada – och då handlat antingen uppsåtligen, vårdslöst eller grovt oaktsamt – skall inte kunna freda sig med att han eller hon efter olyckan vidtagit alla rimliga försiktighetsåtgärder för att hindra

eller begränsa utsläppet. Han eller hon skall inte heller kunna freda sig med att han eller hon inte handlat med avsikt att orsaka skada eller vårdslöst och med kännedom om att en skada troligen skulle bli följd (dvs. medveten vårdslöshet). Den särskilda regleringen i direktivet jämfört med MARPOL 73/78 kan sägas skärpa kravet på att tillse att fartyget inte framförs eller hålls i ett sådant skick att det inte till följd av skada orsakar utsläpp. För det fall ett sådant utsläpp sker uppsåtligt, vårdslöst eller av grov oaktsamhet innebär det att utsläppet enligt direktivet skall anses som en överträdelse. Enligt artikel 2 i rambeslutet skall då överträdelsen vara kriminaliserad.

För att uppfylla denna reglering måste de uttryckliga undantagsbestämmelserna som nu återfinns i SJÖFS 2005:8 omarbetas. Det är inte uteslutet att detta måste ske i förordning av samma skäl som redogjorts för i avsnitt 8.3.2. Bemyndiganden finns i 2 kap. 2 § andra stycket VlfL (olja) och 2 kap. 3 § VlfL (andra skadliga ämnen).

Rambeslutets modifiering av direktivets undantagsbestämmelse

Rambeslutet ger dock medlemsstaterna möjlighet att straffrättsligt modifiera undantaget från MARPOL 73/78 i artikel 5.2 i direktivet. Artikel 2.1 i rambeslutet, dvs. att överträdelser av artiklarna 4 och 5 i direktivet skall betraktas som brott, skall nämligen inte, enligt artikel 2.2 i rambeslutet, gälla besättningsmedlemmar, beträffande överträdelser i sund som används för internationell sjöfart, i exklusiva ekonomiska zoner och på det fria havet när villkoren i regel 11 b i bilaga I eller regel 6 b i bilaga II till MARPOL 73/78 är uppfyllda. Skillnaden jämfört med direktivets undantagsregel är följande. Enligt *direktivet* skall besättningsmän, när det gäller överträdelser i sund som används för internationell sjöfart, i exklusiva ekonomiska zoner och på det fria havet komma i åtnjutande av den ovan beskrivna undantagsregeln från ansvar i artikel 5.2 i direktivet, *förutsatt att de handlar under befälhavarens ansvar*. Enligt *rambeslutet* skall besättningsmännen straffrättsligt omfattas av undantags-

bestämmelsen, även om de *inte* handlar under befälhavarens ansvar. Man kan också säga att skillnaden mellan direktivet och rambeslutet för besättningsmän innebär att dessa skall kunna träffas av sanktioner i enlighet med direktivet, men att rambeslutet inte förutsätter att sanktionerna är av straffrättsligt slag. Inget hindrar heller att besättningsmännen i den svenska regleringen behandlas lika, vare sig de står under befälhavarens ansvar eller inte. I praktiken torde denna undantagsbestämmelse i rambeslutet inte ha någon större betydelse, oavsett om medlemsstaterna väljer att genomföra den eller inte. Man torde nämligen få anse att en besättningsman i normalfallet handlar under befälhavarens ansvar, förutsatt att han eller hon inte uppsåtligt skadar fartyget eller dess utrustning – varvid undantagsbestämmelsen i rambeslutet i vilket fall som helst inte blir tillämplig.

För att konsekvens skall uppnås i det svenska regelverket bör det förbjudna området överensstämma med det straffbelagda. Eftersom inget hindrar medlemsstaterna att gå utöver rambeslutet medan det inte är möjligt att inskränka sig i förhållande till direktivet, bör den nödvändiga ändringen som skall göras utformas så att den överensstämmer med direktivet. En ändring av bestämmelserna torde dock få praktisk betydelse endast inom sjöterritoriet eftersom, som ovan nämnts, en besättningsman normalt torde handla under befälhavarens ansvar, varvid undantaget gäller i övriga vattenområden.

Det skall också erinras om att frågan om ansvarsfördelning mellan olika besättningsmän och betydelsen av att uttryckliga order har givits är att bedöma enligt sedvanliga straffrättsliga principer. Rambeslutet innebär således inte någon nyordning i den delen.

8.3.4 Övriga undantag

Bedömning: Övriga bestämmelser om undantag från utsläppsförbudet föranleder ingen ändring av svensk rätt.
--

Skälen för bedömningen: I avsnitt 7.1 har redogjorts för att MARPOL 73/78 är genomförd i svensk rätt. Bestämmelsen i artikel 5.1 i direktivet om undantag från utsläppsförbudet innebär att samma undantagsregler som i MARPOL 73/78 skall gälla vid tillämpningen av direktivet. Artikel 5.1 föranleder således inte någon författningsändring.

8.4 Anstiftan och medhjälp till brott

Förslag: Ansvar skall kunna utdömas för anstiftan och medhjälp till brott mot utsläppsbestämmelserna även om det inte går att döma till fängelse för gärningen på grund av lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg.

Skälen för förslaget: Av artikel 3 i rambeslutet framgår att medlemsstaterna skall straffbelägga ”medhjälp, bistånd och anstiftan” till de brott som avses i artikel 2 i rambeslutet, dvs. överträdelser av artikel 4 och 5 i direktivet (se avsnitt 8.3). Vad som avses med ”bistånd” framgår inte närmare av artikeln, men det får antas omfattas av vad som i den svenska lagstiftningen benämns ”medhjälp”, dvs. att ha främjat gärningen ”med råd eller dåd” utan att det är fråga om anstiftan. Anstiftan till brott innebär att någon har förmått annan att utföra en brottslig gärning. Medverkansregleringen i 23 kap. 4 § brottsbalken torde således i och för sig uppfylla kraven i artikel 3 i rambeslutet.

Av 23 kap. 4 § brottsbalken framgår att anstiftan och medhjälp till ett brott inom specialstraffrätten är generellt straffbelagt om fängelse är föreskrivet för gärningen. Fängelse är enligt 10 kap. Vfl föreskrivet för de aktuella brotten. I lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg (begränsningslagen) föreskrivs emellertid att fängelse i vissa fall inte kan dömas ut. Om ett brott mot bestämmelser om förebyggande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön begås på ett fartyg som är

registrerat i en främmande stat när fartyget befinner sig utanför svenskt inre vatten får strängare straff än böter inte dömas ut. Detta gäller dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser förorening i territorialhavet. Begränsningslagen innebär att den generella regleringen i 23 kap. 4 § brottsbalken inte blir tillämplig på brott som enligt begränsningslagen bara kan föranleda böter (jfr prop. 2000/2001:139 s. 109 där en lagändring på grund av begränsningslagen ansågs nödvändig för att möjliggöra husrannsakan på utländska fartyg i bl.a. den ekonomiska zonen).

För att uppfylla rambeslutet i denna del behövs således en bestämmelse som föreskriver att medhjälp och anstiftan till brott mot utsläppsbestämmelserna skall föranleda ansvar, oberoende av att fängelse inte kan dömas ut för gärningen på grund av bestämmelserna i begränsningslagen. En reglering av denna innebörd kan då lämpligen införas i en ny paragraf, 10 kap. 12 § i VflL.

8.5 Påföljder och försvärande omständigheter

Bedömning: Svensk rätt uppfyller direktivets och rambeslutets bestämmelser om sanktioner respektive påföljder samt försvärande omständigheter.

Skälen för bedömningen: Enligt artikel 8.1 i direktivet skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att se till att de överträdelse som avses i artikel 4 i direktivet omfattas av effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, som får innefatta straffrättsliga eller administrativa sanktioner. Varje medlemsstat skall vidare enligt artikel 4.1 i rambeslutet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att de brott som avses i artiklarna 2 och 3 beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som, åtminstone i allvarliga fall, innefattar ett maximalt frihetsstraff på minst ett till tre år. Det innebär ett krav på att fängelse i åtminstone ett år skall finnas i straffskalan. Straffskalan enligt

10 kap. 1 § VlfL – böter eller fängelse i högst två år – uppfyller rambeslutet i denna del.

I artikel 4.2 i rambeslutet föreskrivs en möjlighet till undantag för mindre allvarliga fall där de begångna handlingarna inte orsakar en försämring av vattenkvaliteten. I dessa fall kan medlemsstaten besluta om påföljder av ett annat slag än de som fastställs i punkt 1. Bestämmelsen inte tvingande och påkallar inte någon särskild reglering för svensk del.

Inte heller bestämmelsen i artikel 4.3 om att de straffrättsliga påföljder som anges i punkt 1 kan åtföljas av andra påföljder eller åtgärder är tvingande och påkallar därför inte några lagändringar.

Enligt artikel 4.4 skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att ett uppsåtligt brott enligt artikel 2 beläggs med ett maximalt frihetsstraff på minst fem till tio år om brottet har vållat betydande och omfattande skada på vattenkvaliteten, på djur eller växtarter eller på delar av dem och dödsfall eller allvarlig personskada. Stadgandet innebär ett krav på att fängelse i åtminstone fem år skall finnas i straffskalan för dessa fall. Straffbestämmelserna i 10 kap. 1 § VlfL föreskriver ett maximistraff på två års fängelse. Bestämmelsen skall dock inte gälla om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken. Vad som kan komma i fråga vid allvarliga utsläpp är miljöbrott, grovt brott, enligt 29 kap. 1 § miljöbalken.

29 kap. 1 § miljöbalken föreskriver att den som med uppsåt förorenar vatten på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet för miljön, döms för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt utgör straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om brottet har vållat eller kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Artikel 4.4 i rambeslutet påkallar alltså att det skall finnas ett maximistraff om minst fem års fängelse i fall då brottet har vållat

betydande och omfattande skada på vattenkvaliteten, på djur eller växtarter eller på delar av dem och dödsfall eller allvarlig personskada. Rekviriten för grovt miljöbrott – att brottet vållat eller kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller att gärningen annars varit av särskild farlig art – torde få anses omfatta samtliga försvårande omständigheter enligt rambeslutet. Kravet på ett straffmaximum på mellan fem och tio års fängelse i de allvarligaste uppsåtliga fallen torde därför vara uppfyllt i svensk rätt.

Enligt artikel 4.5 skall uppsåtliga brott enligt artikel 2 beläggas med ett maximalt frihetsstraff på minst två till fem år, om

a) brottet har vållat betydande och omfattande skada på vattenkvaliteten, på djur eller växtarter eller på delar av dem, eller

b) brottet begicks inom ramen för en kriminell organisation i den mening som avses i rådets gemensamma åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott¹⁵, oavsett den straffnivå som anges i den gemensamma åtgärden. Kravet på straffskalan – ett maximistraff på minst två års fängelse – uppfylls genom straffbestämmelsen i 10 kap. 1 § VlfL. Enligt svensk rätt skall såsom försvårande omständighet vid bedömningen av ett brotts straffvärde särskilt beaktas bl.a. om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll (29 kap. 2 § 6 brottsbalken). De omständigheter i övrigt som enligt rambeslutet skall föranleda ett maximistraff på minst två års fängelse finns det också utrymme att beakta inom ramen för straffmätningen.

I artikel 4.6 och 4.7 anges vilka straffskalor som medlemsstaterna minst skall föreskriva då brottet begåtts av grov oaktsamhet, dels då överträdelsen vållat betydande och omfattande skada på vattenkvaliteten, på djur eller växtarter eller på delar av dem och dödsfall eller allvarlig personskada (maximalt frihetsstraff på minst två till fem år) dels då över-

¹⁵ EGT L 351, 29.12.1998, s. 1.

trädelsen har vållat betydande och omfattande skada på vattenkvaliteten, på djur eller växtarter eller på delar av dem (maximalt frihetsstraff på minst ett till tre år). Kravet på straffskalan – ett maximistraff på minst två års fängelse – uppfylls genom straffbestämmelsen i 10 kap. 1 § VlfL. De omständigheter som enligt rambeslutet skall föranleda ett maximistraff på två års fängelse finns det utrymme att beakta inom ramen för straffmätningen.

Sammantaget görs den bedömningen att bestämmelserna om påföljder i artikel 4 punkterna 1–7 inte påkallar några lagändringar för svenskt vidkommande.

I artikel 4.8 anges att i fråga om frihetsstraff skall denna artikel tillämpas om inte annat följer av internationell rätt, särskilt artikel 230 i FN:s havsrättskonvention.

Enligt artikel 230.1 i havsrättskonventionen får endast ekonomiska påföljder ådömas, när det gäller överträdelser av nationella lagar och andra författningar eller tillämpliga regler och normer för förhindrande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön, vilka begåtts av utländska fartyg utanför territorialhavet. Vidare får enligt punkt 2 i artikel 230 endast ekonomiska påföljder ådömas, när det gäller överträdelser av nationella lagar och andra författningar eller tillämpliga internationella regler och normer för förhindrande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön, vilka begåtts av utländska fartyg i territorialhavet, utom i fall av uppsåtliga och allvarliga gärningar avseende förorening i territorialhavet. Denna folkrättsliga begränsning i möjligheterna att använda frihetsstraff har i Sverige genomförts genom lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg. Inte heller i denna del bedöms därför att rambeslutet påkallar någon ny reglering för svensk del.

8.6 Ansvar och påföljder för juridiska personer

Bedömning: Svensk rätt uppfyller de krav som rambeslutet ställer i fråga om ansvar för juridiska personer.

Sverige kommer också att uppfylla rambeslutets krav på påföljder för juridiska personer genom det förslag till höjning av maximibeloppet för företagsbot som för närvarande bereds i särskild ordning inom Regeringskansliet.

Skälen för bedömningen: Bestämmelserna om ansvar och påföljder för juridiska personer i artiklarna 5 och 6 i rambeslutet innebär att påföljder i form av bötesstraff eller administrativa avgifter under vissa förutsättningar skall kunna åläggas juridiska personer när brott har begåtts till deras förmån. Vidare får vissa andra påföljder införas. Artiklarnas innehåll har även redovisats i avsnitt 6.

Ansvar för brott till följd av brister i övervakning och kontroll

I rambeslutets artikel 5 punkten 2 föreskrivs att förutom i de fall som anges i punkt 1 skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att en juridisk person kan ställas till ansvar om brister i den övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har möjliggjort ett brott enligt artikel 2, när detta sker till den juridiska personens förmån av en person som är underställd denne. Enligt 10 kap. 6 § VlfL kan fartygets redare eller ägare dömas som om han själv hade begått gärningen, om han underlåtit att göra vad som skäligen kunnat fordras för att förhindra det inträffade. I rambeslutet talas visserligen om ”brister i övervakning och kontroll”, men den nuvarande svenska bestämmelsen torde vara tillräcklig utan att man inför någon särskild ”övervakningsplikt”. Som ansvarig för verksamheten bör man ändå ”skäligen kunna fordra” att redaren eller ägaren utövar nödvändig kontroll. Enligt 10 kap. 6 § VlfL kan denne då ställas

till ansvar. I och för sig begränsar sig den svenska bestämmelsen till redare och ägare, men det är svårt att se vilka andra juridiska personer som skulle kunna bli aktuella eftersom gärningen enligt rambeslutet skall ske ”till den juridiska personens förmån av en person som är underställd denne”.

Samtidigt ansvar för juridiska och fysiska personer

När det gäller punkten 3 i artikel 5 utesluter den svenska lagstiftningen inte lagföring av fysiska personer om en juridisk person ställs till ansvar. Såväl individuellt straffansvar som företagsbot (se om företagsbot under nästa underrubrik) kan utkrävas för mer allvarliga överträdelser enligt dagens reglering. Eftersom direktivets subjektiva rekvisit innebär att minst grov oaktsamhet skall föreligga för att ansvar skall kunna utkrävas för brott mot direktivets bestämmelser motsvarar den svenska regleringen således direktivets och rambeslutets krav i detta hänseende.

Det skall dock nämnas att i departementspromemorian Företagsbot (Ds 2001:69), vilken för närvarande bereds inom Regeringskansliet, har föreslagits att företagsbotens ansvar i viss utsträckning skall vara primärt i förhållande till det individuella ansvaret. Enligt promemorian bör det individuella ansvaret i viss utsträckning begränsas, när det gäller viss mindre allvarlig brottslighet för det fall talan om företagsbot kan föras mot näringsidkaren. Detta skulle enligt promemorian t.ex. kunna åstadkommas genom en särskild åtalsprövningsregel. En sådan regel skulle innebära att något åtal mot den fysiske gärningsmannen – i vissa situationer – som huvudregel inte får väckas av åklagaren om brotten kan föranleda talan om företagsbot. Enligt promemorian bör en sådan åtalsbegränsningsregel dock endast omfatta oaktsamma gärningar som inte kan antas föranleda annan påföljd än böter. Eftersom direktivet ställer krav på minst grov oaktsamhet för att ansvar skall kunna utkrävas innebär promemorians förslag – om det genomförs – inte att artikel 5.3 i rambeslutet överträds.

Ansvar och påföljder genomförs genom företagsbottsinstutet

Något krav på att införa ett straffrättsligt ansvar för juridiska personer finns inte enligt rambeslutet. En anpassning av vattenföroreningsavgiften i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlfL) skulle således i och för sig kunna vara tillräckligt för att genomföra rambeslutet i denna del.

Vattenföroreningsavgiften är en administrativ avgift som kan tas ut av fartygets ägare eller redare av Kustbevakningen när olagliga utsläpp av olja har skett inom Sveriges sjöterritorium, ekonomiska zon eller Östersjöområdet utanför dessa områden. Avgiftens storlek är beroende av utsläppets omfattning, fartygets storlek och gällande prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Den lägsta avgift som kan tas ut är ett prisbasbelopp. Någon högsta gräns för avgiften finns inte. Från bl.a. en systematisk synpunkt torde dock en lösning med en ändring av bestämmelserna om vattenföroreningsavgift för att genomföra rambeslutets bestämmelser i detta hänseende vara mindre lämplig av följande skäl.

Bestämmelserna i rambeslutet utgör standardbestämmelser som återkommer i flera andra antagna rambeslut inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Motsvarande bestämmelser finns bl.a. i EU:s rambeslut om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron (EGT L 140, 14.6.2000, s. 1). I samband med att riksdagen godkände det rambeslutet gjordes den bedömningen att de svenska reglerna om företagsbot (36 kap. 7–10 §§ brottsbalken) motsvarar de krav som ställs i rambeslutet (prop. 1999/2000:85, bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217). Samma bedömning gjordes i det lagstiftningsärende som behandlade de lagändringar som ansågs nödvändiga till följd av det rambeslutet (prop. 2000/01:40, bet. 2000/01:JuU9, rskr. 2000/01:138). I den rapport som Europeiska kommissionen upprättade avseende medlemsstaternas genomförande av rambeslutet (KOM[2002] 771 slutlig) angavs också Sverige som en av åtta medlemsstater som har lagstiftning varigenom juridiska personer kan ställas till rättsligt ansvar för de brott som omfattas av rambeslutet. Även i

fråga om förevarande rambeslut får reglerna om företagsbot i och för sig anses uppfylla de krav som uppställs vad gäller ansvar för juridiska personer. Eftersom Sverige tidigare har uppfyllt rambeslutens bestämmelser ansvar och påföljder för juridiska personer genom systemet med företagsbot finns det skäl att göra motsvarande bedömning även i fråga om det nu aktuella rambeslutet. Ytterligare skäl för bedömningen att rambeslutet – i denna del – bör genomföras genom förändringar i systemet med företagsbot i stället för genom en ändring av bestämmelserna om vattenföroreningsavgift är att ett beslut om vattenföroreningsavgift endast kan fattas med anledning av ett olagligt oljeutsläpp (dvs. inte om andra skadliga ämnen släppts ut), att det geografiska området för vattenföroreningsavgiftens tillämpningsområde är begränsat, och att avgiften endast kan utkrävas av redare och fartygsägare. Att ändra dessa förutsättningar är förstås möjligt, men kräver ytterligare överväganden innan något förslag kan lämnas. Även om bestämmelsen om påföljder för juridiska personer till viss del avviker från det sätt på vilket motsvarande bestämmelser tidigare har utformats (se nedan) får en förändring av reglerna om företagsbot anses vara det lämpligaste sättet att genomföra bestämmelserna.

Företagsboten – som inte är en påföljd utan en särskild rättsverkan av brott – kan enligt 36 kap. 7 § brottsbalken åläggas en näringsidkare (såväl fysisk som juridisk person) om ett brott har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. En förutsättning för utdömande av företagsbot är att brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag, och att näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunna krävas för att förebygga brottsligheten. Företagsbot skall dock inte åläggas i anledning av brott som varit riktade mot näringsidkaren själv eller om det annars skulle vara uppenbart oskäligt. Företagsboten skall enligt 36 kap. 8 § brottsbalken fastställas till lägst 10 000 kronor och högst tre miljoner kronor, och vid fastställande av företagsbotens storlek skall enligt 36 kap. 9 §

brottsbalken hänsyn tas till brottslighetens art, omfattning och förhållande till näringsverksamheten.

I ett avseende avviker bestämmelsen i rambeslutet om påföljder för juridiska personer från det sätt på vilket motsvarande bestämmelser tidigare har utformats. Det föreskrivs nämligen i artikel 6 att de böter eller administrativa avgifter som skall utdömas mot juridiska personer skall ha ett maximum på mellan minst 150 000 euro till 300 000 euro. I de allvarligaste fallen, inklusive åtminstone de uppsåtliga brott som omfattas av artikel 4.4 och 4.5 i rambeslutet, skall påföljder innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter på minst 750 000 euro till 1 500 000 euro. (De medlemsstater som inte har euron som valuta skall tillämpa den växelkurs mellan euron och deras egen valuta som offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning den dag rambeslutet antas.)

Företagsbot skall som redan nämnts fastställas till lägst 10 000 kronor och högst tre miljoner kronor. De nivåer företagsboten i dag kan dömas ut till uppfyller således inte kraven enligt rambeslutet.

I den ovan nämnda departementspromemorian Företagsbot (Ds 2001:69) föreslås bl.a. att maximibeloppet för företagsbot skall höjas till tio miljoner kronor. Förslaget bereds för närvarande i särskild ordning inom Regeringskansliet. En höjning på det sätt som föreslås i departementspromemorian skulle innebära att rambeslutets krav på maximinivåer uppfylls. De omständigheter som enligt artikel 6.1 i) andra strecksatsen skall kunna föranleda en maximipåföljd på minst mellan 750 000 euro och 1 500 000 euro, är sådana som torde vara möjliga att beakta vid bestämmandet av företagsbotens storlek. Den reformering av företagsbotssystemet som pågår syftar – utöver att höja maximibeloppet – till att institutet skall bli mer effektivt, lättillämpat och därtill omfatta även brott av lindrig natur.

Sammantaget görs den bedömningen att Sverige, under förutsättning att nämnda reform av företagsbotsinstitutet genomförs, kommer att uppfylla artiklarna 5 och 6 i rambeslutet.

8.7 Domsrätt på det fria havet

Förslag: Svensk domstol skall vara behörig att döma till ansvar för ett brott mot bestämmelserna om utsläppsförbud som har begåtts på ett utländskt fartyg på det fria havet.

Sverige skall inte tillämpa bestämmelsen om behörighet i artikel 7.1 d.

Skälen för förslaget

Direktivet

Enligt artikel 4 i direktivet skall medlemsstaterna se till att utsläpp av förorenande ämnen orsakade av fartyg i något av de områden som avses i artikel 3.1 betraktas som överträdelser om de skett uppsåtligen, genom vårdslöshet eller grov oaktsamhet. De områden som avses är en medlemsstats inre vatten, territorialhav och ekonomiska zon, vissa sund som används för internationell sjöfart (i den mån en medlemsstat har jurisdiktion över dessa) samt det fria havet. Enligt artikel 2 i rambeslutet skall medlemsstaterna se till att de överträdelser som avses i artikel 4 i direktivet betraktas som brott.

I avsnitt 8.3.2 har gjorts den bedömningen att förbudet mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen behöver utvidgas när det gäller svenska och utländska fartyg till att avse även utsläpp på det fria havet för att uppfylla direktivet och rambeslutet i denna del.

I rambeslutets artikel 7 finns en bestämmelse om domstols behörighet. I artikelns första punkt anges att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet i enlighet med internationell rätt med avseende på de aktuella brotten om brotten har begåtts

- a) helt eller delvis inom medlemsstatens territorium*,
- b) inom dess exklusiva ekonomiska zon eller inom en likvärdig zon som fastställts i enlighet med internationell rätt,
- c) ombord på ett fartyg som för dess flagg,
- d) av en av dess medborgare om brottet är straffbart enligt strafflagstiftningen där det begicks eller om den plats där det begicks inte faller under någon territoriell behörighet,
- e) till förmån för en juridisk person som har ett huvudkontor på dess territorium,
- f) utanför dess territorium men har förorsakat eller kan komma att förorsaka föroreningar inom dess territorium eller dess ekonomiska zon, och fartyget frivilligt befinner sig i en av medlemsstatens hamnar eller offshore-terminaler,
- g) på det fria havet och fartyget frivilligt befinner sig i en av medlemsstatens hamnar eller offshore-terminaler.

De flesta av rambeslutets obligatoriska krav på domstols behörighet är uppfyllda

Enligt 2 kap. 1 § brottsbalken döms efter svensk lag och vid svensk domstol för brott som begåtts inom riket. I 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken finns vissa allmänna bestämmelser om svensk domsrätt när ett brott har begåtts utom riket. Där framgår bl.a. att det skall dömas efter svensk lag och vid svensk domstol om ett brott har begåtts på ett svenskt fartyg (2 kap. 3 § 1). I 10 kap. 10 § VlfL anges därutöver att svensk domstol är behörig att döma i fråga om vissa brott enligt VlfL (eller om gärningen kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken) om brottet begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon. Punkterna a–c samt första ledet i punkten d i artikel 7.1 (se nedan vid underrubriken Rambeslutets fakultativa domsrättsregler) överensstämmer sålunda med svensk rätt och kräver ingen ny författningsreglering.

* Enligt artikel 7.6 omfattar vid tillämpningen av artikeln ett territorium det område som avses i artikel 3.1 a och 3.1 b i direktivet, dvs. en medlemsstats inre vatten samt territorialhav.

Behörighet för svensk domstol för brott på det fria havet måste införas

Punkterna f och g i artikel 7.1 tar sikte på sådana utsläpp som sker utanför medlemsstatens territorium och ekonomiska zon. Domsrätt enligt bestämmelserna i rambeslutet förutsätter att fartyget frivilligt befinner sig i en av medlemsstatens hamnar eller offshore-terminaler. Domsrätten beträffande utsläpp på fritt hav som skett från utländska fartyg grundas på bestämmelsen om hamnstatskontrolljurisdiktion i artikel 218 i havsrättskonventionen.

Hamnstatskontrolljurisdiktionen skall därtill ses i förhållande till de garantier som tillerkänts flaggstaten enligt havsrättskonventionen, bl.a. när det gäller undersökning av fartyg (artikel 226) samt suspension och begränsningar i inledandet av rättsligt förfarande (artikel 228). Som nämnts vid föregående underrubrik har den svenska domsrätten i 10 kap. 10 § VlfL utvidgats till den ekonomiska zonen i fråga om utsläppsbrott. I samband med införandet av den bestämmelsen beaktades de begränsningar som artikel 228 innehåller för att inleda rättsligt förfarande genom en särskild åtalsbegränsningsregel, nämligen 10 kap. 11 § VlfL. De begränsningar som föreligger när det gäller möjligheterna att undersöka utländska fartyg har även de reglerats fullt ut vid införandet av domsrätt i den ekonomiska zonen.

Rambeslutet påkallar en särskild reglering som föreskriver domsrätt beträffande utsläpp som skett från utländska fartyg på det fria havet.

Möjligheterna att i Sverige lagföra utsläpp på det fria havet som skett från utländska fartyg kan givetvis bara grundas på de möjligheter som föreskrivs i havsrättskonventionen. Detta kommer också till uttryck i artikel 7.1 i rambeslutet, där det föreskrivs att medlemsstaterna skall fastställa sin behörighet i enlighet med internationell rätt. Domsrättsbestämmelsen kan bara avse fartyg som frivilligt anlöpt svensk hamn. Därtill förutsätter domsrätt att utsläppet strider mot internationella regler och normer, som fastställts genom behörig internationell organisation eller vid en allmän diplomatkonferens.

Som nämnts ovan under denna underrubrik har den svenska domsrätten i 10 kap. 10 § VlfL utvidgats till den ekonomiska zonen i fråga om utsläppsbrott. Den paragrafen bör lämpligen kompletteras så att även det fria havet omfattas av domsrätten, dock med begränsningen att fartyget måste befinna sig i svensk hamn. Det skall erinras om att enligt 19 kap. 7 § rättegångsbalken behåller en domstol sin behörighet att handlägga ett mål även om något förhållande som har grundat behörigheten ändras efter det att stämning har delgetts den misstänkte. Även om fartyget skulle avresa efter att stämning har delgetts den misstänkte kan alltså svenskt domstol döma i målet.

Hamnbegreppet

Med anledning av förslaget i detta avsnitt är det nödvändigt att säga något om dels vad som avses med en hamn, och dels när ett fartyg skall anses befinna sig i en hamn.

Någon allmän definition på begreppet hamn finns inte i den svenska lagstiftningen. VlfL innehåller inte heller någon definition av vad som skall avses med "hamn" i den lagen. Med stöd av bemyndigande i 1 kap. 2 § andra stycket VlfF har dock Sjöfartsverket i bilaga 1 till SJÖFS 2005:8 föreskrivit att med hamn avses där en plats eller ett geografiskt område som inrättats för att ge service till fartyg. Definitionen (som till sitt innehåll är densamma som i tidigare föreskrifter [jfr upphävda SJÖFS 2001:15]) infördes som en följd av genomförandet av den s.k. Östersjöstrategin i svensk rätt (jfr prop. 1999/2000:133 s. 20). Anledningen till att någon definition inte infördes i VlfL var enligt regeringen att det förelåg svårigheter att ta fram en definition som tillgodoser syftena bakom Östersjöstrategin och som även lever upp till de krav som det kommande EG-direktivet om mottagningsanordningar i hamn ställer och att det med anledning av Sveriges unika skärgård, mängder av fritidsbåtshamnar och otaliga bryggor var nödvändigt att skyldigheterna läggs på en rimlig nivå. Regeringen ansåg därför att Sjöfartsverket var mest lämpat att i sina föreskrifter närmare

precisera vad som vid tillämpningen av föroreningslagstiftningen skall hänföras till begreppet "hamn".

Svårigheten att införa en definition av begreppet hamn i VflL torde knappast ha minskat med anledning av det ökade antalet internationella regelverk m.m. som har genomförts i bl.a. VflL sedan de ovan nämnda lagändringarna. Det finns inte heller någon anledning att ändra den definition som finns i Sjöfartsverkets föreskrifter eftersom det i nu aktuellt avseende knappast torde vara ett problem med *vad* som är en hamn. De som berörs av den nu aktuella bestämmelsen torde också i första hand inte vara hamnarna själva, utan framför allt domstolar men även fartygs ägare, redare samt anställda ombord på fartyg.

När befinner sig fartyget i hamnen?

Däremot kan tolkningsproblem uppstå *när* fartyget skall anses befinna sig i hamnen. Ett fartyg bör inte automatiskt anses "befinna" sig i en hamn enligt den nya bestämmelsen så fort fartyget befinner sig på en plats som ligger inom den geografiska gräns som utgör hamnen enligt definitionen i Sjöfartsverkets föreskrifter. En hamn enligt definitionen kan bl.a. omfatta ett ganska stort vattenområde utanför kajen och ett fartyg har alltid en möjlighet att avbryta sin insegling eller sitt angörande av kajen. Så länge fartyget t.ex. inte har angjort kaj eller ankrat på redd inom ett område som ligger i hamnen kan det vara svårt att avgöra om fartyget över huvud taget avser att fullgöra sin i förväg meddelade avsikt att göra detta. För att en bestämmelse om domsrätt i detta fall över huvud taget skall kunna bli effektiv krävs att det också går att vidta faktiska och rättsliga åtgärder mot fartyget. Så länge som fartyget t.ex. inte har angjort kaj låter sig sådana åtgärder svårare utföras. Av detta skäl, och för att inte utsträcka den s.k. hamnstatskontrolljurisdiktionen utöver vad som kan anses tillåtet enligt artikel 218 i havsrättskonventionen, bör därför normalt krävas att fartyget, för att anses befinna sig i en hamn i detta hänseende, t.ex. skall ha angjort kaj eller ankrat på redd för det fall denna ligger inom hamnområdet. Det måste

dock alltid avgöras i det enskilda fallet huruvida fartyget skall anses befinna sig i hamnen eller inte.

Särskilt om begreppet det fria havet

Begreppet ”det fria havet” förekommer inte tidigare i lagen. I konsekvens med den terminologi som används i brottsbalkens bestämmelser om domsrätt bör lagtexten i stället ange ”ett område som inte tillhör någon stat”. I 10 kap. 11 § finns en åtalsbegränsningsregel som överensstämmer med artikel 228 i FN:s havsrättskonvention och som kommer att omfatta även den nya regleringen av domsrätten över det fria havet. Vid vilka domstolar som åtal i dessa fall skall väckas framgår av 10 kap. 8 § VllL.

Rambeslutets fakultativa domsrättsregler

Artikel 7.1 d

I artikel 7.1 d föreskrivs att behörighet skall fastställas om brottet har begåtts av en av medlemsstatens medborgare, om brottet är straffbart enligt strafflagstiftningen där det begicks eller om den plats där det begicks inte faller under någon territoriell behörighet.

Första ledet i artikeln har sin motsvarighet i 2 kap. 2 § brottsbalken och kräver således ingen åtgärd för att genomföras.

När det gäller andra ledet i punkten d, nämligen möjligheten att lagföra svenska medborgare som begår brott på ett område som inte tillhör någon stat, krävs enligt 2 kap. 2 § brottsbalken att svårare straff än böter skall kunna följa på gärningen för att svensk domstol skall vara behörig att döma. Den situation som kan bli aktuell är framför allt om en svensk medborgare begår ett brott ombord på ett utländskt fartyg på det fria havet. Enligt artikel 230 i havsrättskonventionen, som har genomförts i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag, kan

dock endast ekonomiska påföljder komma i fråga för utsläpp som skett på utländska fartyg på det fria havet. För att genomföra artikel 7.1 d andra ledet i rambeslutet är således en särreglering i förhållande till vad som gäller enligt 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken nödvändig.

Enligt artikel 7.2 a är det emellertid frivilligt för medlemsstaterna att tillämpa punkten d i artikel 7.1. Att tillämpa bestämmelsen fullt ut skulle innebära en mer långtgående tillämpning av den s.k. aktiva personaltetsprincipen¹⁶ än vad som gäller enligt brottsbalkens bestämmelser. Samtidigt bör beaktas att brottsbalkens domsrättsregel i vissa fall saknar tillämplighet endast på grund av havsrättskonventionens begränsningar. Det är således inte uteslutet att det bör skapas förutsättningar för att lagföra otillåtna utsläpp i så stor utsträckning som möjligt. Man måste dock utgå från att i de situationer som kan komma i fråga i första hand flaggstaten vidtar åtgärder avseende brottet med stöd av sin obligatoriska behörighet enligt artikel 7.1 c i rambeslutet. Sverige bör därför inte genomföra rambeslutet i vidare mån än som krävs i detta hänseende, varför någon särreglering inte bör införas. Skulle det visa sig att brott i de situationer som här avses inte visar sig komma att beivras bör frågan dock prövas på nytt.

Artikel 7.1 e

Bestämmelsen i artikel 7.1 e, att en medlemsstat skall ha behörighet att döma över brott enligt rambeslutet som har begåtts till förmån för en juridisk person som har sitt huvudkontor på medlemsstatens territorium, saknar motsvarighet i svensk rätt. Svenska domstolar har emellertid en långtgående behörighet att döma över brott. Svenska domstolar har alltid behörighet att döma över brott som helt eller delvis har begåtts i Sverige. Dessutom har domstolarna en vidsträckt behörighet att döma över brott som begåtts utom riket (se främst 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken). Sverige har därför redan beslutat att utnyttja den möjlighet som föreskrivs i artikel 7.2 att

¹⁶ Se om detta begrepp avsnitt 4.1.3.1 samt Internationella brott och svensk jurisdiktion, SOU 2002:98 och Löfmarck, Madeleine och Wennberg, Suzanne, Straffansvar, 3 uppl., Stockholm 1991, s. 129.

inte tillämpa denna behörighetsbestämmelse i rambeslutet (jfr prop. 2004/05:157 s. 38–39 och regeringens beslut den 16 juni 2005 i dnr N2005/5533/TP). Samma bedömning har tidigare gjorts vad gäller motsvarande domsrättsbestämmelser i andra rambeslut (se exempelvis prop. 2003/04:147, s. 24 och prop. 2003/04:164, s. 31).

Behörighet för flera medlemsstater att döma för samma brott

Artikel 7.4 och 7.5 reglerar fall där flera medlemsstater har behörighet att döma över samma brott. Bestämmelserna innebär att de berörda medlemsstaterna skall vinnlägga sig om att samordna sina åtaganden på lämpligt sätt, i synnerhet beträffande villkoren för lagföring och förfaranden för ömsesidig rättslig hjälp. Vilka omständigheter som skall beaktas vid fastställandet av behörigheten i dessa situationer räknas upp. Bestämmelserna har en icke tvingande utformning och torde därför inte påkalla några lagändringar. Det kan i sammanhanget nämnas att rambeslutet om bekämpande av terrorism (EGT L 164, 22.6.2002, s. 3) och rambeslutet om angrepp mot informationssystem innehåller liknande bestämmelser som inte har bedömts påkalla några lagstiftningsåtgärder (jfr prop. 2001/02:135 och 2002/03:38 samt 2003/04:164).

8.8 Spridning av information och kontaktpunkt

Bedömning: Befintliga rapporteringsrutiner bör användas så långt det är möjligt.

Kustbevakningen bör utses till svensk kontaktpunkt i rambeslutets mening.

Skälen för bedömningen

Spridning av information

Om en medlemsstat underrättas om att ett av de brott som avses i direktivet har begåtts eller riskerar att begås och detta förorsakar eller kan komma att förorsaka överhängande föroreningar skall medlemsstaten enligt artikel 8.1 i rambeslutet omedelbart underrätta dels de andra medlemsstater som kan drabbas av dessa skador och dels kommissionen. Om en medlemsstat underrättas om att ett av de brott som avses i direktivet har begåtts eller riskerar att begås och detta sannolikt faller under en av medlemsstaternas behörighet skall medlemsstaten enligt artikel 8.2 i rambeslutet omedelbart underrätta den sistnämnda medlemsstaten. I artikel 8.3 i rambeslutet föreskrivs att medlemsstaterna utan dröjsmål skall underrätta flaggstaten eller varje annan berörd medlemsstat om de åtgärder som vidtagits enligt rambeslutet.

Sverige har ett liknande informationsutbyte enligt de rutiner som gäller enligt Helsingforskonventionen¹⁷ (för Östersjön) och Bonnöverenskommelsen¹⁸ (för Nordsjön). När det gäller information till flaggstaten enligt artikel 8.3 finns i 11 kap. 15 § VlfL en motsvarande bestämmelse. Rutinerna och bestämmelserna torde i allt väsentligt inte betyda annat för svenskt vidkommande än att befintliga rapporteringssystem kan utnyttjas. Det är också viktigt att befintliga rapporteringsrutiner används när så är möjligt så att inte onödiga dubbelsystem skapas. Bestämmelserna berör myndigheternas samarbete och kan genomföras genom ändringar i förordningar och föreskrifter. Hur dessa närmare skall formuleras måste beredas vidare i särskild ordning.

¹⁷ Konventionen den 9 april 1992 om skydd av Östersjöområdet marina miljö, även nämnd i avsnitt 8.1.1.

¹⁸ Överenskommelsen den 13 september 1983 om samarbete vid bekämpning av förorening av Nordsjön genom olja och andra skadliga ämnen.

Kontaktpunkt

Varje medlemsstat skall enligt artikel 9.1 i rambeslutet utse kontaktpunkter för utbyte av information enligt artikel 8.

Kustbevakningen är svensk kontaktpunkt för informationsutbyte m.m. enligt Helsingforskonventionen och Bonnöverenskommelsen. Kustbevakningen är också kontaktpunkt för sjötrafiken avseende förhandsanmälningar enligt det s.k. Schengenavtalet samt kontaktpunkt för sjöfartsskyddet enligt särskild överenskommelse med Sjöfartsverket. Kustbevakningen svarar också för samordning av de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation samt att förmedla denna information till berörda myndigheter. I enlighet med vad som således gäller i dag inom ramen för ett antal regelverk och överenskommelser angående bl.a. sjösäkerhet och övervakning av förorening från fartyg bör Kustbevakningen utses till svensk kontaktpunkt även i rambeslutets mening. Detta kan göras i förordning.

8.9 Övriga artiklar

Övriga artiklar som inte har behandlats särskilt i avsnitt 8.1–8 utgör på olika sätt allmänna instruktioner till medlemsstaterna, kommissionen eller Europeiska sjösäkerhetsbyrån eller kräver av andra anledningar inte några åtgärder i form av författningsändringar. Detta gäller artiklarna 1, 6, 7, 8.2, 9–15 och 18 i direktivet samt artiklarna 5.1, 6.1 b, 6.2–4, 7.3, 9.2, 11.2–3 och 12 i rambeslutet.

För de fall bestämmelserna ändå är genomförda i svensk rätt hänvisas till tabellen i avsnitt 8.10.

8.10 Sammanfattning av behovet av författningsåtgärder

I nedanstående tabell redovisas i sammanfattande form vilka författningsändringar som direktivet och rambeslutet föranleder. Där en reglering redan finns anges detta. Streckmarkering anger att reglering inte har bedömts som nödvändig. Hänvisning görs slutligen till det avsnitt där frågan behandlas.

Artikel/ bestämmelse	Nödvändig ny reglering	Befintlig reglering, kräver ej ändring	Av- snitt
Direktivet			
1	-		8.9
2.1		SJÖFS 2005:8 Bilaga 1	8.2
2.2		1 kap. 2 § VlfL, SJÖFS 2005:8 Bilaga 1	8.2
2.3		1 kap. 2 § VlfL, SJÖFS 2005:8 Bilaga 1	8.2
2.4	1 kap. 2 § VlfL		8.1.1
3.1 a, b och d		Jfr 2 kap. 2–3 §§ VlfL, 9 kap. 9–10 §§ SJÖFS 2005:8	8.3.2
c	-		8.3.2
e	VlfF		8.3.2
3.2		1 kap. 4 § VlfL, 9 kap. 2 § VlfF	8.1.2
4		Se artikel 3.1 + 10 kap. 1–2 §§ VlfL	8.3.1, 8.3.2
5.1		4 kap. och 9 kap. SJÖFS 2005:8	8.3.4
5.2	VlfF		8.3.3
6.1		6 kap. 2 och 11 §§ VlfL, 11 kap. VlfL	8.9
6.2		11 kap. 15 § VlfL	8.9

Artikel/ bestämmelse	Nödvändig ny reglering	Befintlig reglering, kräver ej ändring	Av- snitt
7.1			
a	-		8.9
b		11 kap. 16 § VlfL	8.9
7.2		6 kap. 2 a–b §§, 10 kap. 11 § och 11 kap. 11 § VlfL	8.9
7.3		11 kap. 15–16 §§ VlfL	8.9
8.1		8 och 10 kap. VlfL	8.5
8.2	-		8.9
9	-	Se artikel 7.2	8.9
10–15	-		8.9
16	-		9
17	-		9
Rambeslutet			
1	Se art. 2 i direktivet		8.1.1, 8.2
2.1	Se art. 4 i direktivet		8.3.1
2.2	Se art. 5.2 i direktivet		8.3.3
3	10 kap. 12 § VlfL	23 kap. 4 BrB	8.4
4.1		10 kap. 1 § VlfL	8.5
4.2–3	-		8.5
4.4		29 kap. 1 § MB	8.5
4.5–7		10 kap. 1 § VlfL	8.5
4.8		Begränsningslagen (1996:517)	8.5
5.1		36:7 BrB	8.9 (och 8.6)
5.2		10 kap. 6 § VlfL	8.6

Artikel/ bestämmelse	Nödvändig ny reglering	Befintlig reglering, kräver ej ändring	Av- snitt
5.3	-	-	8.6
6.1			
a		36 kap. 8 § BrB	8.6
b	-	Lagen (1986:436) om näringsförbud	8.9
6.2	-		8.9
6.3	-	(36 kap. 8–9 §§ BrB)	8.9
6.4	-		8.9
6.5		Se art. 5.2	8.6
7.1			
a)		2 kap. 1 § BrB	8.7
b)		10 kap. 10 § VlfL	8.7
c)		2 kap. 3 § BrB	8.7
d) första ledet		2 kap. 2 § BrB	8.7
d) andra ledet		Fakultativ, ej tillämpa	8.7
e)		Fakultativ, ej tillämpa	8.7
f)	10 kap. 10 § VlfL		8.7
g)	10 kap. 10 § VlfL		8.7
7.2			
a)		Se art. 7.1 d	8.7
b)		Se art. 7.1 e	8.7
7.3	-		8.9
7.4–6	-		8.7
8.1–2	VlfF + föreskrifter		8.8
8.3	-	11 kap. 15 § VlfL	8.8
9.1	VlfF		8.8
9.2	-		8.9
10	Se art. 3.1 i direktivet		8.3.2

Artikel/ bestämmelse	Nödvändig ny reglering	Befintlig reglering, kräver ej ändring	Av- snitt
11.1	-		9
11.2	-		8.9
11.3	-		8.9
12	-		8.9

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Direktivet skall enligt artikel 16 vara genomfört i medlemsstaternas lagstiftning senast den 1 mars 2007. Direktivet träder enligt artikel 17 i kraft dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Offentliggörande skedde den 30 september 2005 (EUT L 255, 30.9.2005, s. 11).

Rambeslutet skall enligt artikel 11.1 vara genomfört senast den 12 januari 2007. Eftersom genomförandet av rambeslutet är avhängigt av genomförandet av direktivet bör ett genomförande göras samtidigt. För att inte överskrida någon tidsfrist för genomförandet måste rättsakterna därför genomföras senast den 12 januari 2007.

Eftersom författningar när så är möjligt normalt bör träda i kraft vid ett halvårsskifte bör de förslag på lagändringar som har lämnats i promemorian träda i kraft den 1 januari 2007.

Av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalk framgår bl.a. att ingen får dömas för en gärning som inte var straffbelagd när den begicks och att straff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Någon övergångsbestämmelse är därför inte nödvändig för någon av de lagändringar som nu har föreslagits.

10 Kostnader och andra konsekvenser

De lagändringar som föreslås är sådana att de inte kan förväntas leda till några konsekvenser av betydelse vare sig för myndigheter, domstolar, sjöfartsnäringsen eller någon annan.

Den utvidgade domsrätten innebär att det blir möjligt att lagföra även utländska fartyg som bryter mot bestämmelser om utsläppsförbud på det fria havet, vilket ur ett miljöperspektiv är positivt eftersom detta kan förmodas motverka undermåliga fartyg. Det gäller särskilt om övriga stater inför motsvarande domsrätt. I praktiken är dock domsrätten omgärdad av begränsningar som gör att dessa mål torde bli mycket ovanliga i svenska domstolar. Exempelvis är bevissvårigheterna uppenbara. Den förväntade ökade måltillströmningen är därför försumbar.

Möjligheterna att döma till ansvar för anstiftan och medhjälp till ett utsläppsbrott vidgas något. Genom lagändringen blir det möjligt att döma till ansvar för anstiftan och medhjälp till olagliga utsläpp som begås på ett utländskt fartyg utanför svenskt inre vatten. Tidigare var detta möjligt endast om det var fråga om en allvarlig och uppsåtlig gärning avseende förorening i territorialhavet. Någon ökad arbetsbelastning av betydelse för domstolarna torde inte heller denna ändring medföra.

11 Författningskommentar

Lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

1 kap. 2 §

Definitionen av "fartyg" kompletteras genom att även undervattensfartyg uppräknas. Detta görs för att definitionen skall motsvara den definition av "fartyg" som finns i artikel 2.4 i direktivet 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.1.1.

10 kap. 10 §

Genom ändringen, som genomför artikel 7.1 f och g i rambeslutet 2005/667/RIF om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bekämpande av föroreningar orsakade av fartyg, införs svensk domsrätt i fråga om överträdelser av bestämmelser om utsläppsförbud för utländska fartyg om brottet begås på det fria havet. Domsrätten begränsas dock av hamnstatskontrolljurisdiktionen, vilket innebär att fartyget frivilligt skall befinna sig i en svensk hamn för att svensk domstol skall få ta upp målet till prövning. Vad som avses med

att ett fartyg skall ”befinna sig i en hamn” har behandlats i avsnitt 8.7, där bestämmelsen också i övrigt har behandlats.

Det som tidigare angavs i sista meningen i första stycket om att domsrätt även skall gälla om gärningen kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken framgår nu av ett nytt tredje stycke.

10 kap. 12 §

Paragrafen är ny och innebär att de bestämmelser som finns i 23 kap. 4 § brottsbalken om medhjälp och anstiftan till brott skall gälla även om fängelse i det konkreta fallet inte kan följa på gärningen. Detta är annars enligt 23 kap. 4 § första stycket en förutsättning för att ansvar skall kunna utdömas för medhjälp och anstiftan till en gärning i specialstraffrätten. Fängelse är föreskrivet i 10 kap. för de utsläppsbrott som regleringen tar sikte på, men i vissa fall får strängare straff än böter ändå inte dömas ut på grund av lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg. Ändringen har därför gjorts för att genomföra artikel 4 i direktivet 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.4.

Bilaga 1

Bilaga 2

Bilaga 3 Förteckning över remissinstanser Närings- departementets promemoria Antagande av rambeslut om straffrättsliga regler vid förorening från fartyg

Efter remiss har yttranden över Näringsdepartementets promemoria lämnats av Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, SEKO Sjöfolk, Sjöbefälsförbundet, Sveriges Redareförening, och Sveriges Fartygsbefälsförening.

Sveriges Redareförening för mindre passagerarfartyg (SWEREF) har avstått från att yttra sig.

Sjöassuradörernas förening har erbjudits att yttra sig men inte avhörtts.