

Att komma åt oljeutsläppen

Betänkande av Oljeutsläppsutredningen
SOU 1998:158

Statens offentliga utredningar
1998:158
Kommunikationsdepartementet

Att komma åt oljeutsläppen

Betänkande av Oljeutsläppsutredningen
Stockholm 1998

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 42 95
Telefon: 08–405 47 29

Omslag: Karl Petermann

Elanders Gotab, Stockholm 1999

ISBN 91-38-21088-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Björn Rosengren

Regeringen beslutade den 24 oktober 1996 att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn och utvärdering av gällande regler för de ingripanden som kan bli aktuella när ett oljeutsläpp har skett till sjöss samt föreslå åtgärder för att effektivisera det rättsliga beivrandet av dessa utsläpp.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 19 december 1996 överåklagaren Sven-Erik Alhem.

Förste byråingenjören Pauli Alho (Sjöfartsverket), numera kanslirådet Catarina Barketorp (Kommunikationsdepartementet), avdelningsdirektören Sverker Evans (Naturvårdsverket), numera byråchefen Barbro Jönsson (Riksåklagaren) och räddningstjänstchefen Thomas Fagö (Kustbevakningen) har såsom experter deltagit i utredningen.

Sekreterare åt utredningen har varit numera rådmannen Åsa Liljeroth.

Utredningen har antagit namnet Oljeutsläppsutredningen (K 1996:05).

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Att komma åt oljeutsläppen (SOU 1998:158).

Utredningsuppdraget har utförts i nära samråd med experterna, vilka i alla väsentliga delar ställt sig bakom de redovisade förslagen och övervägandena. Betänkandet har därför avfattats med användandet av vi-form.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Malmö i december 1998

Sven-Erik Alhem

/Åsa Liljeroth

Innehåll

Förkortningar och tekniska termer 17

Sammanfattning 21

Summary 35

Författningsförslag 49
1 Förslag till Lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg 49
2 Förslag till Lag med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg 83
3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg 90
4 Förslag till Lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (1988:49) 92
5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning 93
6 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall 96

Del A Inledning

1 *Utredningsuppdraget* 97
1.1 Uppdraget 97
1.2 Utredningsarbetet 98

2 *Utsläpp från fartyg - introduktion till ämnesområdet* 101
2.1 Allmänt 101
2.2 Utsläpp av olja i världshaven 102
2.3 Oljeutsläpp i svenska vatten 106
2.4 Den framtida risken för oljeutsläpp 108
2.5 Utsläpp av kemikalier 109

2.6 Förorening genom toalettavfall och fast avfall 110
2.7 Luftföroreningar 110
2.8 Avgränsning av vårt uppdrag 111

Del B Regelverket

3 *Regelverkets uppbyggnad* 113
3.1 Allmänt om regelverket 113
3.2 Internationellt konventionsarbete 114
3.3 Konventionsstyrd lag 115
3.4 Havsrättskonventionen och folkrättslig sedvanerätt 116
3.4.1 Bakgrund 116
3.4.2 Indelningen i olika vattenområden 118
3.4.3 Staters jurisdiktion över vattenområden och fartyg 121
3.4.4 Huvuddragen i havsrättskonventionens regelsystem 124
3.5 IMO - syfte och organisation 126
3.6 EG-rätten 127

4 *Internationell och svensk reglering rörande förorening från fartyg* 129
4.1 MARPOL-konventionen och den svenska lagstiftningen om åtgärder mot förorening från fartyg 131
4.1.1 Bakgrund 131
4.1.2 Allmänt om regleringen i MARPOL 131
4.1.3 Allmänt om den svenska lagstiftningen 132
4.1.4 Utsläpp av olja 134
4.1.4.1 Vilka utsläpp är förbjudna? 134
4.1.4.2 Svenska utsläppsbestämmelser 138
4.1.4.3 Krav på tankfartygs utrustning och konstruktion för att förhindra utsläpp 143
4.1.4.4 Den svenska regleringen av tankfartygs konstruktion och utrustning 147
4.1.4.5 Krav på fartygs utrustning för att förhindra otillåtna utsläpp från maskinutrymmen 147
4.1.4.6 Fartygets handlingar 148
4.1.5 Utsläpp av kemikalier 151
4.1.6 Utsläpp av toalettavfall 152
4.1.7 Utsläpp av fast avfall 153
4.1.8 Skadliga ämnen i förpackad form m.m 154
4.1.9 Utsläpp av luftföroreningar 155
4.1.10 Mottagningsanordningar för oljehaltigt och annat skadligt avfall 155

4.2 1969 års ingreppskonvention och dess tilläggsprotokoll år 1973 ... 156
4.3 Det skadeståndsrättsliga ansvaret för oljeskada till sjöss ... 157
4.3.1 1969 års och 1992 års ansvarighetskonvention ... 157
4.3.2 1971 års och 1992 års fondkonvention ... 159
4.3.3 Svensk lagstiftning rörande ersättningsansvaret för oljeskada ... 160
4.4 Den mänskliga faktorn ... 161
4.4.1 Utbildning, certifiering och bemanning av sjöfolk ... 161
4.4.2 Internationella säkerhetsorganisationskoden - ISM-koden ... 165
4.5 1990 års konvention om beredskap för insatser och samarbete vid förorening genom olja, OPRC ... 169
4.6 Regionala konventioner och avtal ... 169
4.6.1 Köpenhamnsavtalet ... 169
4.6.2 Helsingforskonventionen ... 170
4.6.3 Hamnstatskontroll ... 171
4.6.4 Bonn-avtalet ... 174

5 *Sanktioner vid oljeutsläpp m.m.* ... 175
5.1 Inledning ... 175
5.2 Det straffrättsliga ansvaret vid olagliga utsläpp ... 176
5.2.1 Regleringen i VlfL ... 176
5.2.2 Olika personers ansvar ... 178
5.2.3 Regleringen i brottsbalken ... 183
5.2.4 Tillämpningen av BrB:s straffbestämmelser på olagliga utsläpp ... 185
5.3 Straffansvaret vid andra överträdelser av VlfL ... 185
5.4 Straffet då ett oljeutsläpp m.m. begås på ett utländsk fartyg ... 186
5.5 Vattenföroreningsavgift ... 187
5.5.1 Allmänt ... 187
5.5.2 Vem skall påföras avgift? ... 188
5.5.3 Vattenföroreningsavgiftens storlek ... 188
5.5.4 Principer för avgiftsskyldigheten ... 189
5.5.5 Förfarandet ... 190
5.6 Företagsbot ... 191
5.6.1 Förutsättningarna för företagsbot ... 191
5.6.2 Företagsbotens storlek ... 191
5.6.3 Företagsbot i praktiken ... 192
5.7 Förverkande ... 192
5.7.1 Allmänt om förverkande ... 192
5.7.2 Förverkande av utbyte samt hjälpmedel enligt BrB ... 193

5.7.3 Förverkande av ekonomiska fördelar enligt 36 kap. 4 § BrB ... 193
5.7.4 Förverkande enligt miljöbalken ... 194
5.8 Skadestånd ... 195
5.8.1 Skadeståndsansvaret i sjölagen ... 195
5.8.2 Skadeståndsansvaret vid oljeskada ... 196
5.8.3 Försäkringsskydd ... 197
5.9 Nyttjandeförbud och andra administrativa åtgärder ... 197

6 *Brottsutredningen* ... 199
6.1 Inledning ... 199
6.2 Förundersökning ... 199
6.3 Straffprocessuella tvångsmedel ... 202
6.3.1 Häktning, anhållande och gripande ... 202
6.3.2 Reseförbud och anmälningsskyldighet ... 203
6.3.3 Kvarstad ... 203
6.3.4 Beslag ... 204
6.3.5 Husrannsakan ... 204
6.3.6 Kroppsvisitation och kroppsbesiktning ... 204
6.4 Sjöpolisen ... 205
6.4.1 Uppgifter och organisation ... 205
6.4.2 Resurser och personal ... 206
6.5 Kustbevakningens polisiära befogenheter ... 206
6.5.1 Allmänt om Kustbevakningens uppgifter och organisation ... 206
6.5.2 Resurser och personal ... 207
6.5.3 Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning ... 208
6.5.4 Avgränsningen av Kustbevakningens befogenheter ... 210

7 *Tillsyn och andra administrativa åtgärder* ... 215
7.1 Tillsyn ... 215
7.1.1 Allmänt om Sjöfartsverkets verksamhet och organisation ... 215
7.1.2 Resurser och personal ... 216
7.1.3 Inspektion ... 216
7.1.4 Förbud och förelägganden enligt 7 kap. VlfL ... 218
7.1.5 Oljeprov ... 220
7.2 Förbud och förelägganden i ärenden om vattenföroreningsavgift ... 220
7.3 Sammanfattning av ansvarsfördelningen mellan olika svenska myndigheter ... 223

8 *Ingripanden mot utländska fartyg* 225
8.1 Inledande kommentarer om den svenska regleringen 225
8.2 Kuststatsjurisdiktionen enligt havsrättskonventionen och MARPOL 226
8.2.1 Kuststatsjurisdiktionen vid brott på inre vatten 226
8.2.2 Kuststatsjurisdiktionen vid brott i territorialhavet 227
8.2.3 Kuststatsjurisdiktionen vid brott i den ekonomiska zonen 229
8.2.4 Kuststatsjurisdiktionen beträffande utländska fartyg som frivilligt anlöpt svensk hamn 231
8.3 Hamnstatsjurisdiktion 231
8.4 Hot pursuit 231

9 *Förhållandet mellan skilda former av maktutövning enligt svensk och internationell reglering* 233
9.1 RB:s och LKP:s generella tillämpning vid olagliga utsläpp från utländska fartyg 233
9.2 Undersökning av fartyg 234
9.2.1 Allmänt om förhållandet mellan olika undersökningsformer 234
9.2.2 Inspektion 235
9.2.3 Vem får företa inspektion? 236
9.2.4 Husrannsakan enligt 28 kap. 1 § RB 237
9.2.5 Husrannsakansinstitutets tillämpning på utländska fartyg 239
9.2.6 Vem beslutar om husrannsakan enligt 28 kap. 1 § RB? 242
9.2.7 Undersökning enligt 28 kap. 10 § RB 242
9.2.8 Undersökning av fartyg enligt internationell reglering 243
9.2.9 Visitering enligt LKP 244
9.2.10 Kontroll av fartygets oljedagböcker m.m. 244
9.2.11 Sammanfattning av undersökningsmöjligheterna 245
9.3 Oljeprov 247
9.3.1 Oljeprov med stöd av VlfL 247
9.3.2 Oljeprov med stöd av RB 248
9.4 Kvarhållande m.m. av fartyg 248
9.4.1 Kvarhållande m.m. för att säkra bevisning eller säkerställa ekonomiska anspråk 249
9.4.2 Kvarhållande m.m. för att förhindra förorening 252
9.5 Personella tvångsmedel 253
9.6 Sammanfattning i tabellform 255

10 *Teknisk bevissäkring* 257
10.1 Oljans beteende i vattnet 257
10.2 Upptäckt och registrering 258
10.2.1 Sidspanande radar - SLAR 259
10.2.2 Infraröd/ultraviolett (IR/UV) scanner 259
10.2.3 Mikrovågsradiometer (MRW) 259
10.2.4 Lågljus-TV-kameror (LLLTV) och ultralågljussystem (ULLIS) 260
10.2.5 Laserflourosensor (LSF) 260
10.2.6 Visuell observation 260
10.3 "Back-tracking" 262
10.4 Oljeprov 262

11 *Det internationella samarbetet vid utredning och lagföring* 265
11.1 Inledning 265
11.2 Internationellt samarbete i brottmål 266
11.2.1 Inbördes rättshjälp 266
11.2.2 Överförande av lagföring 272
11.2.3 Schengenavtalet och pågående översyn av regleringen av inbördes rättshjälp i brottmål 274
11.2.4 Indrivning 275
11.3 Internationellt samarbete vid förorening från fartyg 276
11.3.1 Havsrättskonventionen 276
11.3.2 MARPOL 278
11.3.3 Parismemorandumet om hamnstatskontroll 280
11.3.4 Helsingforskonventionen 281
11.3.5 Bonnavtalet 283
11.3.6 Avslutande kommentarer 283
11.4 Uppfyller Sverige sina förpliktelser enligt konventionerna om åtgärder mot förorening från fartyg? 283
11.4.1 Sverige som flaggstat 283
11.4.2 Sverige som kuststat 285
11.4.3 Sverige som hamnstat 285
11.5 Hur effektivt är förfarandet vid internationellt samarbete? 286
11.5.1 Teknisk bevissäkring 286
11.5.2 Förhör m.m. 287
11.5.3 Delgivning 288
11.5.4 Indrivning 289

Del C Kartläggning

12 *Beivrandet av oljeutsläpp* 291
12.1 Direktiven 291

12.2 Genomförande av uppdraget 291
12.3 Kartläggning av oljeutsläpp 293
12.4 Rättsliga åtgärder med anledning av oljeutsläpp 296
12.4.1 Oljeutsläpp före år 1994 299
12.4.2 Oljeutsläpp som rapporterats år 1994 299
12.4.3 Oljeutsläpp som rapporterats år 1995 300
12.4.4 Oljeutsläpp som rapporterats år 1996 301
12.5 Oljeutsläpp som lett till åtal och - i förekommande fall - fällande dom 301
12.6 Utsläpp som inte lett till åtal 305

13 *Varför leder så få utsläpp till rättsliga åtgärder?* 313
13.1 Allmänt om resultatet av vår kartläggning 313
13.2 Vilka skäl åberopas för att inte väcka åtal? 314
13.3 Svårigheter att identifiera syndaren 316
13.4 Svårigheter att styrka brottsrekvisiten 317
13.4.1 Problem förknippade med att styrka den objektiva sidan av ett utsläpp 318
13.4.2 Problem förknippade med att styrka den subjektiva sidan av ett utsläpp 318
13.4.3 Lagliga och praktiska problem att ingripa 319
13.4.4 Rättsliga och faktiska brister i utredningsförfarandet 320
13.5 Sammanfattning 322

Del D Internationell utblick

14 *Lagstiftningen och dess praktiska tillämpning i några andra länder* 323
14.1 Inledning 323
14.2 De nordiska länderna 324
14.2.1 Danmark 324
14.2.2 Norge 326
14.2.3 Finland 329
14.3 Andra europeiska länder 330
14.3.1 Tyskland 330
14.3.2 Nederländerna 332
14.3.3 Storbritannien 334
14.3.4 Frankrike och Belgien 336
14.3.5 Polen 337
14.3.6 Ryssland och de Baltiska staterna 339
14.4 USA 339

15 *Pågående internationellt arbete* 343

15.1 IMO 343
15.2 HELCOM 345
15.3 Bonn-avtalet 346
15.4 EU 347

Del E Överväganden och förslag

16 *Allmänna utgångspunkter* 351

17 *Svensk domsrätt m.m.* 355
17.1 Domsrätten i den ekonomiska zonen 355
17.1.1 Bakgrund 355
17.1.2 Våra direktiv 357
17.1.3 Utgångspunkter 357
17.1.4 Regleringen i havsrättskonventionen 357
17.1.5 Bedömning och utredningens ställningstagande 363
17.1.6 Lagteknisk lösning 363
17.1.7 Var bör bestämmelser om domsrätt m.m. införas? 364
17.2 Svensk domsrätt beträffande utsläpp från utländska fartyg utanför svenskt sjöterritorium och ekonomisk zon? 364
17.2.1 Bakgrund 364
17.2.2 Överväganden 366
17.3 Behörig domstol 367
17.3.1 Finns behov av en särskild forumbestämmelse? 367
17.3.2 Bör sjörättsdomstol vara exklusivt behörig att handlägga brott mot VlfL? 369
17.3.3 Överväganden och förslag 370

18 *Bör VlfL:s bestämmelser - helt eller delvis - arbetas in i miljöbalken?* 373
18.1 Bakgrund 373
18.2 Våra synpunkter på lagregleringen 374

19 *Straffansvaret* 377
19.1 Utgångspunkter 377
19.2 Totalförbud mot utsläpp av olja 378
19.2.1 Bakgrund 378
19.2.2 Kan ett totalförbud införas? 380
19.2.3 Bör ett totalförbud införas inom Sveriges sjöterritorium? 383
19.3 Förbud mot utsläpp av andra skadliga ämnen 384
19.4 Översyn av utsläppsförbudens författningsreglering 386

19.5 Tillämpning av straffbestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning ... 386
19.5.1 Bakgrund ... 387
19.5.2 Överväganden och förslag ... 389
19.6 Bevisfrågor ... 389
19.6.1 Allmänt om beviskraven och bevisvärdet av oljeprov ... 390
19.6.2 Bevisvärdet av oljeprov från utsläppet ... 391
19.6.3 Bevisvärdet av oljeprov från det misstänkta fartyget ... 393
19.7 Straffansvaret vid olagliga oljeutsläpp ... 394
19.7.1 Nuvarande reglering i VlfL ... 394
19.7.2 Problem med nuvarande reglering ... 395
19.7.3 Det subjektiva rekvisitet ... 395
19.7.4 Vem eller vilka bör göras ansvariga då ett oljeutsläpp har skett? ... 399
19.7.5 Bör ansvaret ombord kanaliseras till befälhavaren? ... 400
19.7.6 Principer för ansvarsfördelningen ... 402
19.7.7 Regleringen av straffansvaret i VlfL ... 406
19.8 Straffet för olagliga utsläpp ... 407
19.8.1 Vår syn på straffet för olagliga utsläpp ... 407
19.8.2 Avsiktliga och allvarliga föroreningar ... 408
19.8.3 Ringa brott ... 410
19.9 Andra överträdelser av Vlfl - förslag till en ny administrativ sanktionsavgift ... 411
19.9.1 Inledning ... 411
19.9.2 Oljedagboken är inte korrekt förd ... 412
19.9.3 Konstruktionen av en sanktionsavgift ... 413
19.9.4 På fartyget har anbringats en by-pass anordning ... 419
19.9.5 Tillåtligheten av by-pass anordningar ... 421
19.9.6 Straffbarheten av by-pass anordningar ... 423
19.9.7 Överväganden och förslag ... 424
19.9.8 Underlåtenhet att lämna avfall i hamn ... 425

20 *Sanktioner mot juridiska personer* ... 427
20.1 Allmänt om behovet av sanktioner mot juridiska personer ... 427
20.2 Riktlinjer för användningen av sanktionsavgifter ... 428
20.3 Artikel 6 i Europakonventionen ... 430
20.4 Företagsbotsutredningens förslag om ett straffansvar för juridiska personer och utgångspunkterna för våra förslag ... 431
20.5 Företagsböter eller vattenföroreningsavgift? ... 434
20.5.1 De rättsliga förutsättningarna för att ta ut vattenföroreningsavgift respektive döma till företagsböter ... 434

20.5.2 Förfarandet vid vattenföroreningsavgift respektive företagsböter ... 436
20.5.3 Samlad bedömning ... 440
20.5.4 Vilken sanktionsform bör väljas? ... 445
20.6 Åtgärder beträffande vattenföroreningsavgiften ... 447
20.6.1 Vem skall påföras vattenföroreningsavgift? ... 447
20.6.2 Höjd vattenföroreningsavgift för de vanligast förekommande utsläppen ... 449

21 *Brottsutredningen av oljeutsläpp* ... 453
21.1 Dagens utredningsförfarande i stora drag ... 453
21.2 Vårt uppdrag ... 455
21.3 Brister i utredningsförfarandet ... 455
21.4 Grundläggande krav på utredningsförfarandet ... 456
21.4.1 Brottsutredningar av olagliga utsläpp kräver en särskild lösning ... 457
21.4.2 Utredningsförfarandets inriktning ... 459

22 *Kustbevakningens roll i brottsutredningen* ... 465
22.1 Inledning ... 465
22.2 Förundersökningsförfarandet i varusmugglingsmål ... 467
22.3 Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar rörande skattebrott ... 469
22.4 Bör Kustbevakningen ges befogenhet att inleda och bedriva förundersökning vid olagliga utsläpp? ... 470
22.5 Rättssäkerhetsaspekter ... 472
22.6 Samlad bedömning ... 473
22.7 Närmare om Kustbevakningens befogenheter ... 474
22.7.1 Kustbevakningens befogenheter vid olagliga utsläpp ... 474
22.7.2 Kustbevakningens befogenheter vid andra brott än olagliga utsläpp ... 475
22.7.3 Förhållandet mellan Kustbevakningens och polisens befogenhet att bedriva förundersökning ... 476

23 *Tillämpningen av RB med flera författningar på förundersökningsförfarandet* ... 479
23.1 Inledande av förundersökning ... 479
23.1.1 Regleringen i RB ... 479
23.1.2 Tillämpningen av RB:s bestämmelser på olagliga utsläpp ... 481
23.2 Tidpunkt för åklagarinträde ... 482
23.2.1 Nuvarande reglering ... 483
23.2.2 Överväganden och förslag ... 485

23.3 Tillvaratagande av den misstänktes rättigheter 487
23.3.1 Rätten till försvarare och tolk 487
23.3.2 Delgivning enligt 23 kap. 18 § RB 487
23.4 Straffprocessuella tvångsmedel 488
23.4.1 Bakgrund och allmänna överväganden 488
23.4.2 Kvarhållande m.m. för att säkra bevisning - ett särskilt tvångsmedel 490
23.4.3 Husrannsakan 492
23.4.4 Oljeprov från fartyget 493
23.4.5 Säkerställande av betalning av böter m.m. 493
23.4.6 Konsekvenser för tvångsanvändningen i ärenden om vattenföroreningsavgift 497
23.5 Förundersöknings avslutande - flaggstatsrapport 498
23.5.1 Den internationella regleringen av flaggstats-rapportering 499
23.5.2 Flaggstatsrapporteringens praktiska tillämpning 500
23.5.3 Hur bör reglerna om flaggstatsrapport tillämpas? 501
23.5.4 Vilken svensk myndighet bör ha ansvar för att flaggstatsrapport skickas? 502
23.5.5 Förfarandet vid flaggstatsrapport 503
23.5.6 Flaggstatsrapporteringen av andra brott enligt VlfL än olagliga utsläpp 504
23.5.7 Rapporteringen till IMO 505
23.6 En lag med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg 505

24 *Närmare om handläggningen - samordning, samarbete, kompetens* 507
24.1 Handläggningen inom åklagarväsendet 507
24.2 Handläggningen inom polisväsendet 509
24.3 Utbildningsfrågor 510
24.4 Sjöfartsverkets roll i brottsutredningen 511
24.4.1 Tillsynsansvaret enligt miljöbalken 511
24.4.2 Tillsynsansvaret enligt Företagsbotsutredningens förslag 512
24.4.3 Överväganden och förslag 513
24.5 Kustbevakningens roll som tillsynsmyndighet 514
24.6 Försvarsmaktens roll i brottsutredningar rörande olagliga utsläpp 515
24.6.1 Bakgrund 515
24.6.2 Våra överväganden 517
24.7 Inrättandet av regionala kontaktpunkter 518
24.8 Regionala och centralt samarbetsorgan 519

24.9 Uppföljning och rapportering ... 520
24.10 Upptäcktsrisk och bevissäkring ... 521

25 *Mottagningsanordningar för oljehaltigt avfall m.m.* ... 523
25.1 Bakgrund ... 523
25.2 Sjöfartsverkets undersökning ... 523
25.3 Våra kommentarer till Sjöfartsverkets rapport ... 524

26 *Internationellt samarbete - arbetet på lång sikt* ... 527
26.1 Inledning ... 527
26.2 Kuststatsjurisdiktionen vid utsläpp i den ekonomiska zonen ... 528
26.3 Flaggstatsansvaret ... 530
26.4 Samarbetet vid utredning och lagföring av olagliga utsläpp ... 532

Del F Övrigt

27 *Författningskommentar* ... 535
27.1 Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg ... 535
27.2 Lagen med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg ... 573
27.3 Lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg ... 591
27.4 Fartygssäkerhetslagen (1988:49) ... 592
27.5 Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning ... 593
27.6 Förordningen (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall ... 594

28 *Genomförande av förslagen* ... 597
28.1 Generella direktiv ... 597
28.2 Kostnader ... 597
28.3 Ikraftträdande ... 598

Bilagor
Bilaga 1 Kommittédirektiv ... 601
Bilaga 2 Effekter av olja i marin miljö ... 605

Förkortningar och tekniska termer

bet.	betänkande
BrB	Brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
CLC	International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969 års och 1992 års ansvarighetskonvention
COLREG	Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972 års internationella sjövägsregler
COW	Crude oil washing, rengöring (av lastoljetankar) med råolja
dir.	direktiv
Ds	Betänkande i departementsserien
Dödvikt	Vikten av den last, bunker (fartygets drivmedel) och lös utrustning som fartyget förmår bära
EEZ	Exclusive Economic Zone, exklusiv ekonomisk zon
EG	Europeiska Gemenskapen
EU	Europeiska Unionen
FAP	Rikspolisstyrelsens föreskrifter
FN	Förenta Nationerna
FuK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
FUND	International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1971 års och 1992 års fondkonvention
FöU	Försvarsutskottet

GC/MS	Gaskromatografi/Masspektrometri, metod för analys av oljeprov, se kap. 10
GRT	gross tonnage = bruttodräktighet, dvs. det bruttodräktighetstal som anges i det för fartyget gällande mätbrevet
ILC	International Law Commission, FN:s folkrättskommission
Interpol	Internationella kriminalpolis-organisationen
IOPP-certifikat	International Oil Pollution Prevention Certificate, internationellt oljeskyddscertifikat
ITOPF	International Tanker Owners Pollution Federation Limited
HD	Högsta domstolen
HELCOM	Helsingforskommissionen
IMDG-koden	International Maritime Dangerous Goods Code, se avsnitt 4.1.8
ILO	International Labour Organization, Internationella arbetsorganisationen
IMO	International Maritime Organization, FN:s internationella sjöfarts-organisation
INTERVENTION	International Convention Relating to Intervention on the High Seas in cases of Oil Pollution Casualties, 1969 års ingreppskonvention med tilläggsprotokoll från år 1973
IR-kamera/scanner	Infraröd kamera/scanner, se kap. 10
ISM-koden	International Safety Management Code, Internationella säkerhetsorganisationskoden
JO	Justitieombudsmannen eller Justitieombudsmannens ämbetsberättelse
JuU	Justititeutskottet
KBV	Kustbevakningen
LC	Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter,

	1972 års Londonkonvention om förhindrande av förorening genom dumpning av avfall i vatten m.m.
LKP	Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning
LLLTV	Lågljus-TV-kamera, se kap. 10
LSF	Laserflourosensor, se kap. 10
LU	Lagutskottet
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg, såsom den ändrats genom 1978 års protokoll
MEPC	Marine Environmental Protection Committee, IMO:s kommitté för skydd av den marina miljön
MPCU	Brittiska Marine Pollution Control Unit
MRW	Mikrovågsradiometer, se kap. 10
MSC	Maritime Safety Committee, IMO:s sjösäkerhetskommitté
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avd. I
n.m.	nautisk mil = 1 852 meter
OPA	United States Oil Pollution Act
OPRC	International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, 1990 års s.k. beredskapskonvention
ppm	parts per million, delar av en miljon, t.ex. milligram/liter
prop.	proposition
RB	Rättegångsbalken
Rent länsvatten	Vatten från fartygets maskinutrymmen eller lastrum som innehåller mindre eller lika med 15 ppm olja
RPS	Rikspolisstyrelsen
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Riksåklagaren
RÅFS	Riksåklagarens författningssamling
SCB	Statistiska centralbyrån

SDR	Särskilda dragningsrätter, valutaenhet som fastställs av Internationella valutafonden
SFS	Svensk författningssamling
SJÖFS	Sjöfartsverkets författningssamling
SjöV	Sjöfartsverket
SKL	Statens kriminaltekniska laboratorium
SkuU	Skatteutskottet
SLAR	Sidspanande radar, se kap. 10
Slop	Blandning av olja och vatten efter bl.a. rengöring av fartygets lastoljetankar
Sludge	Tjockflytande oljerester som avskilts vid separering av bunkerolja, smörjolja m.m.
Spillolja	Olja från fartygets motorer och annat maskineri, t.ex. från läckage eller vid oljebyte
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 års internationella konvention om säkerhet för människoliv till sjöss
SOU	Statens offentliga utredningar
STCW	International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978 års konvention om utbildning, certifiering och bemanning av sjöfolk
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
TU	Trafikutskottet
UD	Utrikesdepartementet
ULLIS	Ultralågljussystem, se kap. 10
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea, FN:s havsrättskonvention
UU	Utrikesutskottet
UV-scanner	Ultraviolett scanner, se kap. 10
VlfL	Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg
VSL	Varusmugglingslagen (1960:418)

Sammanfattning

Uppdraget

Vårt uppdrag har varit att utreda frågor om ingripanden vid oljeutsläpp och utsläpp av andra skadliga ämnen till sjöss med syfte att förbättra de rättsliga möjligheterna att kunna beivra de olagliga utsläppen. I uppdraget har ingått att kartlägga och utvärdera hur nuvarande regelsystem på området fungerar i praktiken samt att mot bakgrund av denna utvärdering och en allmän översyn av lagstiftningen lämna förslag till åtgärder som kan leda till effektivare ingripanden från myndigheternas sida. Uppdraget har även omfattat att lämna förslag på hur frågan om svensk domsrätt kan lösas när det gäller olagliga oljeutsläpp och andra utsläpp av förorenande ämnen i Sveriges ekonomiska zon.

Kartläggning

Kustbevakningen för sedan år 1970 statistik över registrerade oljeutsläpp (varmed här och i det följande avses rapporterade och bekräftade oljeutsläpp) i svensk ansvarszon. Under den tid statistiken avser har antalet registrerade utsläpp varierat mellan lägst 116 och högst 482 per år. Efter en generell nedgång under 1980-talet och början av 1990-talet steg antalet utsläpp under åren 1994 och 1995. De senaste två åren har dock åter kunnat skönjas en viss nedåtgående trend.

I vad mån det faktiska antalet utsläpp följt samma mönster som statistiken över registrerade utsläpp är osäkert. Antalet upptäckta utsläpp är nämligen i hög grad beroende av vilka resurser som står till förfogande för havsövervakningen. Sedan 1970-talet har möjligheterna att upptäcka utsläpp avsevärt förbättrats, främst genom den ökade flygövervakningen och den tekniska utrustning som man har tillgång till på flygplanen.

Vi har med utgångspunkt från Kustbevakningens statistik försökt kartlägga den rättsliga hanteringen av de oljeutsläpp som registrerades under åren 1994-1996. Under ettvart av nämnda år registrerades 415, 482 respektive 411 oljeutsläpp i svensk ansvarszon. Endast ett fåtal av utsläppen

har resulterat i att en fysisk person fällts till ansvar för brott. I samtliga dessa fall har utsläppet skett från ett svenskt fartyg och den misstänkte har varit bosatt i Sverige. Vattenföroreningsavgift - som är en administrativ sanktionsavgift som kan påföras fysisk eller juridisk person - har tagits ut i sammanlagt ett 40-tal fall. Påförda vattenföroreningsavgifter är relativt jämt fördelade mellan svenska och utländska fartyg. De flesta avgifterna avser dock oljeutsläpp som skett i samband med lastning, lossning, läktring eller bunkring. Om man ser till antalet sanktioner är således förfarandet med vattenföroreningsavgift effektivare än det rent straffrättsliga ansvaret. Även med beaktande av fallen med påförda vattenföroreningsavgifter är det emellertid ett mycket begränsat antal av de utsläpp som upptäckts som lett till någon form av sanktion (endast ca tre procent).

Den främsta anledningen till att så få utsläpp blir beivrade är de svårigheter som är förknippade med identifiering av förorenaren. De flesta oljeutsläpp sker sannolikt nattetid eller vid otjänlig väderlek. Då utsläppen senare upptäcks befinner sig fartyget långt därifrån. Att i en sådan situation härleda utsläppet till ett visst fartyg är i dag mycket svårt. Problemet att fastställa från vilket fartyg ett utsläpp har skett avspeglas i att Kustbevakningen under de år som vår kartläggning avsett endast beträffande i genomsnitt 25 utsläpp per år kunnat rikta misstanken mot visst fartyg.

Vad som kan konstateras är emellertid att inte heller fall där utsläppet kunnat misstänkas härröra från ett visst fartyg lett till straffrättsliga åtgärder annat än undantagsvis. De allra flesta förundersökningar rörande brott av detta slag har lagts ned och ärendena har följaktligen inte nått domstolarna. Det finns flera skäl till detta, men sammanfattningsvis kan sägas att det innebär stora problem att styrka objektiva och subjektiva brottsrekvisit samtidigt som det finns brister i dagens utredningsförfarande.

Allmänna utgångspunkter för våra förslag

Under de senaste årtiondena har internationella och nationella åtgärder vidtagits för att minska oljeutsläppen från fartyg. Trots det förekommer fortfarande utsläpp i stor omfattning.

Vårt uppdrag avser främst att effektivisera det rättsliga beivrandet av de olagliga utsläppen. Av vikt är emellertid inte bara att ingripa då ett utsläpp väl har skett utan att på alla sätt se till att förhindra att olagliga utsläpp inträffar. Det som främst har betydelse är att det finns fungerande mottagningsanordningar i varje hamn, dit fartygens avfall utan särskild kostnad kan lämnas, samtidigt som det föreligger en skyldighet för fartygen att lämna avfallet. Inom detta område är en positiv utveckling redan på gång internationellt. Ett väl fungerande system med mottagningsanordningar i kombination med effektiva ingripanden och kännbara sanktioner mot dem

som släpper ut avfallet till sjöss bör leda till att de olagliga utsläppen minskar.

Det är i dag förenat med stora problem att i efterhand fastställa från vilket fartyg ett utsläpp har skett. Avsevärt förbättrade identifieringsmöjligheter förutsätter internationella beslut om att alla fartyg skall vara utrustade med s.k. transpondrar samt utarbetandet av ett internationellt system för obligatorisk märkning av olja. Från svensk sida måste vi i dessa sammanhang verka pådrivande i olika internationella organ. Däremot har vi små möjligheter att - innan internationella beslut har fattats - ensidigt förbättra identifieringsmöjligheterna. Våra förslag går därför främst ut på att genom ett förenklat och utvidgat straffrättsligt ansvar samt genom ett effektivare utredningsförfarande åstadkomma att olagliga utsläpp från identifierade fartyg som huvudregel skall leda till någon form av åtgärd mot förorenaren. Man kan dock inte realistiskt räkna med att alla nu avsedda fall kommer att kunna bli föremål för lagföring i Sverige. Vi är emellertid av uppfattningen att även ett begränsat antal lagföringar kan ha en avsevärd preventiv effekt, om de ges tillräcklig uppmärksamhet. Vad som är viktigt är också att man - i de fall lagföring inte kan ske i Sverige - från svensk sida gör allt som är möjligt för att flaggstaten (eller annan stat) skall kunna straffa de ansvariga.

Våra förslag kan inordnas under följande huvudrubriker.

- Domsrätt i den ekonomiska zonen
- Totalförbud mot utsläpp av olja m.m.
- Straffansvaret
- En ny administrativ sanktionsavgift
- Sanktioner mot juridiska personer
- Brottsutredningen
- Behörig domstol
- Internationellt samarbete

Domsrätt i den ekonomiska zonen

Lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg, den s.k. begränsningslagen, trädde i kraft samtidigt med att Sverige ratificerade Förenta nationernas havsrättskonvention (havsrättskonventionen). Begränsningslagen medför att ett brott som innebär en förorening av den marina miljön endast kan bestraffas med böter om brottet begåtts utanför svenskt inre vatten på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat. Undantag gäller dock för uppsåtliga och allvarliga föroreningar i territorialhavet. Som en konse-

kvens av att endast böter kan dömas ut med anledning av ett olagligt utsläpp från ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen föreligger inte svensk domsrätt beträffande dessa gärningar enligt 2 kap. 2 § brottsbalken. Inte heller enligt 2 kap. 3 § brottsbalken har vi domsrätt annat än i de sällsynta undantagsfall då brottet kan anses riktat mot Sverige.

Vi föreslår att domsrätt beträffande dessa brott införs. Åtal får dock väckas endast i särskilt angivna fall. Förutom då fartygets flaggstat i det konkreta fallet underlåter eller upprepade gånger tidigare har underlåtit att vidta rättsliga åtgärder, får åtal väckas då ett förbjudet utsläpp i den ekonomiska zonen medfört eller kunnat medföra betydande skada, vilket enligt vår uppfattning torde kräva ett utsläpp i storleksordningen 1 000 liter olja.

En konsekvens av att svensk domsrätt införs är också att straffrättsliga ingripanden kan vidtas vid olagliga utsläpp i den ekonomiska zonen.

Totalförbud mot utsläpp av olja m.m.

Vi föreslår att ett totalförbud mot utsläpp av oljehaltiga blandningar, oavsett koncentration, införs inom Sveriges sjöterritorium. Förbudet medför att sådana utsläpp av länsvatten, som innehåller begränsade halter olja och som i dag är tillåtna (de s.k. 15 ppm-utsläppen), inte längre får ske inom Sveriges sjöterritorium. Det generella förbudet mot utsläpp av olja skall, till skillnad från vad som gäller i dag, även omfatta fritidsfartyg.

Vi föreslår vidare att det inom Sveriges sjöterritorium införs ett utvidgat förbud mot utsläpp av toalettavfall samt ett generellt förbud mot utsläpp av fast avfall. Tillsammans med nuvarande förbud mot utsläpp av kemikalier kommer med vårt förslag i princip alla utsläpp av skadliga ämnen att vara förbjudna inom Sveriges sjöterritorium.

Straffansvaret

Ett olagligt oljeutsläpp eller ett utsläpp av andra skadliga ämnen skall med vårt förslag i första hand föranleda straff för miljöbrott eller vållande till miljöstörning. Ansvaret enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg föreslås bli subsidiärt. Enligt denna lag skall varje person som uppsåtligen eller av oaktsamhet medverkar till att ett olagligt utsläpp sker dömas till ansvar. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att vidta åtgärder för att begränsa ett utsläpp, som till följd av olyckshändelse släppts ut från fartyget. Den särskilda regleringen av ansvaret för olika specialsubjekt, vilken i dag snarare försvårar än underlättar brottsutredningen, tas bort. Har oaktsamheten bestått i en

underlåtenhet att utöva tillsyn och kontroll skall i stället sedvanliga principer för företagaransvar tillämpas.

Oavsett om ett utsläpp bedöms som miljöbrott, vållande till miljöstörning eller som ett brott mot lagen om åtgärder mot förorening från fartyg kan med stöd av de principer vi anser bör tillämpas - förutom den som faktiskt åstadkommit det aktuella utsläppet - redaren eller ägaren (eller företrädare för redare eller ägare som är juridisk person) samt befälhavare och annat befäl dömas till ansvar. Annan som i redarens ställe utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift föreslås bl.a. i straffrättsligt hänseende bli jämställd med redare.

Befälhavarens ansvar blir av mer övergripande karaktär och oberoende av om befälhavaren ansvarat för den mer omedelbara tillsynen över hanteringen av olja och också oberoende av om det befäl som haft detta tillsynsansvar gjort sig skyldig till brott. Befälhavarens övergripande ansvar för att förhindra förorening föreslås komma till uttryck i fartygssäkerhetslagen (1988:49).

Straffskalan vid olagliga utsläpp behålls oförändrad. Vi är emellertid av uppfattningen att en skärpt inställning till denna typ av brottslighet måste komma till stånd i praxis. Ett uppsåtligt utsläpp innehållande ett hundratal liter olja i ett föroreningskänsligt område som Östersjön bör anses vara av så allvarlig art att det kan vara motiverat att bestämma straffet till fängelse. Detta medför att också straffet då ett sådant utsläpp begås på ett utländskt fartyg inom Sveriges sjöterritorium - enligt vår uppfattning - kan bestämmas till fängelse. Även medvetet oaktsamma utsläpp bör kunna leda till fängelsestraff. I de fall fängelse inte kan eller bör ådömas bör straffvärdet ligga på en hög bötesnivå.

En ny administrativ sanktionsavgift

Svårigheterna att rättsligt beivra olagliga utsläpp medför att det är särskilt angeläget att effektivt beivra andra överträdelser som syftar till att kontrollera och eliminera föroreningar från fartyg. En sådan överträdelse är brister i förandet av oljedagboken eller andra sådana dagböcker. En annan att man ombord anbringat en s.k. by-pass anordning, dvs. en anordning som möjliggör utsläpp från en tank eller annat utrymme direkt till havet. En tredje är att man underlåter att följa de föreskrifter om s.k. obligatorisk avfallslämning i hamn, som med största sannolikhet kommer att träda i kraft inom Östersjöområdet den 1 januari 2000.

Av erfarenhet har det straffrättsliga ansvaret hittills fungerat mindre väl vid brott som har samband med sjöfart. Det kan också ifrågasättas om rättsväsendets resurser bör tas i anspråk för den typ av överträdelser som det här handlar om. Vi föreslår att föreskrifter som reglerar förbudet mot

by-pass anordningar samt föreskrifter rörande kravet på obligatorisk avfallslämning skall meddelas av Sjöfartsverket samt att verket skall påföra en administrativ sanktionsavgift om

1. en föreskrift i fråga om förande av oljedagbok eller andra dagböcker rörande hanteringen av skadliga ämnen ombord har åsidosatts,
2. en by-pass anordning har anbringats i strid mot förbud eller
3. en föreskrift rörande kravet på obligatorisk avfallslämning har åsidosatts.

Avgift skall påföras för de överträdelser som regeringen bestämt och efter principen om strikt ansvar. Avgiftsbeloppet skall uppgå till lägst 3 000 kr och högst 30 000 kr och bestämmas med ledning av tariffer som skall beslutas av regeringen. Avgift skall påföras genom beslut som är direkt verkställbart men som kan överklagas till förvaltningsdomstol.

Sanktioner mot juridiska personer

Från preventiv synpunkt är det nödvändigt att straffansvaret kompletteras av en effektiv sanktion som drabbar den som kan ha ekonomisk vinning av att begå brott av detta slag, dvs. främst den fysiska eller juridiska person som driver sjöfart med fartyget. En sådan sanktion utgör vattenföroreningsavgiften.

Företagsbotsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1997:127) Straffansvar för juridiska personer föreslagit att vattenföroreningsavgiften skall tas bort och ersättas med ett straffansvar för juridiska personer. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. I avvaktan på ett slutligt ställningstagande i frågan om ett straffansvar för juridiska personer är det uppenbart att vattenföroreningsavgiften måste finnas kvar. För att ytterligare effektivisera uttagandet av avgiften föreslår vi att det införs en utvidgad möjlighet att påföra ägaren vattenföroreningsavgift. Vidare föreslås en generell höjning av vattenföroreningsavgifterna för de vanligast förekommande utsläppen. Avgiften för ett utsläpp i storleksordningen 50 - 1 000 liter olja blir med vårt förslag som lägst två basbelopp eller för närvarande 72 800 kr.

Vi tar i kapitel 20 upp de komplikationer som ett straffansvar för juridiska personer kan leda till just på sjöfartens område. Vi lämnar också förslag till vissa kompletteringar av Företagsbotsutredningens författningsförslag, vilka vi anser nödvändiga om ett straffansvar för juridiska personer skall ha några förutsättningar att fungera lika effektivt som vattenföroreningsavgiften.

Brottsutredningen - en specialisering inom samverkande myndigheter

Dagens utredningsförfarande vid oljeutsläpp företer många brister. Inom polis- respektive åklagarväsendet avser bristerna främst att ansvaret för förundersökningarna är spritt på olika personer och/eller organisatoriska enheter, där tillräcklig specialistkunskap för att handlägga denna typ av ärenden ofta saknas. Också inom Kustbevakningen och Sjöfartsverket saknas generellt sett erforderlig kompetens beträffande många av de frågor som är av betydelse för ett framgångsrikt utredningsresultat, t.ex. saknas för närvarande tillräckliga kunskaper om det straffrättsliga förfarandet såvitt avser de krav som måste ställas på bevisningen och dokumentationen av vidtagna åtgärder. Kritik kan också riktas mot samtliga myndigheter för att man inte tillräckligt effektivt begagnar möjligheterna till samarbete och kunskapsutbyte mellan skilda myndigheter inom och utom landet. Den främsta orsaken till att utredningsförfarandet inte är effektivt anser vi dock vara att det inte i tillräcklig grad anpassats till sjöförhållanden och att det saknas någon med ett övergripande samordnande ansvar. Detta - i förening med att befogenheterna är splittrade på flera myndigheter - leder till att det ofta finns brister i utredningsmaterialet, som det kan vara mycket svårt att avhjälpa i efterhand.

En effektiv brottsutredning av oljeutsläpp måste enligt vår uppfattning uppfylla följande grundläggande krav.

- Utredningsförfarandet måste vara uppbyggt kring en möjlighet att ingripa mot fartyg, även utländska sådana, till sjöss.
- Utredningsförfarandet måste bygga på en särskild handläggningsordning som tillgodoser kraven på snabbhet, samordning, samarbete och specialkompetens.
- Möjligheterna att via internationellt samarbete få utredningsåtgärder och - i förekommande fall - lagföring till stånd i ett annat land måste effektivt utnyttjas.

Dagens förundersökningsförfarande är i mycket begränsad utsträckning anpassat för att tillämpas på sjörelaterad brottslighet, i synnerhet gäller detta då brott begås på ett utländskt fartyg. Vid brott med anknytning till sjöfart är tidsaspekten särskilt påtaglig. De svårigheter som det många gånger innebär att i efterhand komplettera utredningen medför att man med utnyttjande av skilda myndigheters kompetens måste agera mycket snabbt. Detta förutsätter ett väl fungerande samarbete och korta kommunikationsvägar mellan myndigheterna samt en mycket tidig samordning. Det är emellertid också nödvändigt att generellt bredda kompetensen hos be-

rörda myndigheter. Vad som behövs är "team" av specialutbildade personer som under kompetent ledning omedelbart kan utföra erforderliga utredningsåtgärder. Om detta skall vara möjligt krävs att brottsutredningen bygger på en särskild handläggningsordning samt att utredningsförfarandet, liksom för närvarande, är uppbyggt kring en möjlighet att ingripa mot fartyg, även utländska sådana, till sjöss.

Internationell reglering bygger i stor utsträckning på principen om flaggstatsjurisdiktion, dvs. att det i första hand är den stat vars flagga fartyget för som har ett ansvar för att brott begångna på statens fartyg utreds och - i förekommande fall - lagförs, oavsett var brotten begåtts. Erfarenheterna av flaggstatsjurisdiktionen är emellertid i ett internationellt perspektiv mycket dåliga. Inte heller de åtgärder som kan vidtas av myndigheterna i den hamnstat som fartyget anlöper är alltid tillräckliga för att en lagföring skall kunna komma till stånd. Att Sverige har möjlighet att effektivt ingripa mot brott som begås inom svenska vattenområden är därför av avgörande betydelse. Enligt vår uppfattning bör man sträva efter att arbeta mer offensivt än i dag och i förhållande till utländska fartyg hävda rätten till kuststatsjurisdiktion i situationer då ingripande folkrättsligt får anses tillåtet och därtill kan ske utan risker för fartyget eller besättningen.

Våra förslag och överväganden rörande brottsutredningen kan sammanfattas enligt följande.

- En särskild lag införs som reglerar förundersökningsförfarandet vid brott mot bestämmelser i lagen om åtgärder mot förorening från fartyg. Lagen skall tillämpas även om ett olagligt utsläpp bedöms som miljöbrott eller vållande till miljöstörning.

- Kustbevakningen ges generell befogenhet att inleda och bedriva förundersökning rörande olagliga utsläpp, antingen utsläppet skett i hamn eller till sjöss. Kustbevakningens befogenhet i nu nämnt avseende inskränker dock inte polisens befogenhet på samma område. I stället skall förundersökningar kunna bedrivas i nära samverkan mellan polisen och Kustbevakningen.

- Åklagaren skall ha ett övergripande och samordnande ansvar för förundersökningarnas bedrivande. Oavsett om förundersökning inletts av Kustbevakningen eller av polismyndighet så skall åklagarinträde ske på ett mycket tidigt stadium, i princip så snart ett olagligt utsläpp skäligen kan misstänkas härröra från ett visst bestämt eller vissa bestämda fartyg. Åklagaren skall som huvudregel också besluta om all tvångsmedelsanvändning.

- Kustbevakningstjänsteman får vid alla brott mot föroreningslagstiftningen i stort sett samma befogenheter som polisman att vidta utredningsåtgärder innan förundersökning inletts samt i brådskande fall. Kustbevakningstjänstemans befogenheter skall generellt gälla även i hamnområden. Sedan förundersökning inletts kan åklagaren eller förundersökningsledare vid polismyndighet, liksom i dag, begära biträde av Kustbevakningen samt uppdra åt kustbevakningstjänsteman att vidta utredningsåtgärder. Om åklagaren finner det lämpligt får Kustbevakningen i samband med en förundersökning rörande sådant brott medverka också vid utredningen av annat brott, t.ex. brott mot sjölagen (1994:1009).

- Kustbevakningens polisiära befogenheter vid förorening från fartyg regleras i den av oss föreslagna särskilda lagen och skall inte längre omfattas av lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

- Som särskilt tvångsmedel införs en möjlighet att - under närmare angivna förutsättningar - besluta att ett fartyg skall stoppas, kvarhållas eller inbringas till hamn, om sådan åtgärd behövs för att säkra bevisning. Kvarhållande skall också kunna ske för att säkra betalning av böter eller företagsbot. Beslut om kvarhållande m.m. skall som huvudregel fattas av åklagaren. Kvarhållande får endast avse begränsad tid, men kan beslutas oberoende av om fartyget ägs av den misstänkte eller ej.

- De begränsningar som gäller beträffande straffrättsliga ingripanden mot utländska fartyg lagregleras.

- Som en begränsad form av husrannsakan införs en möjlighet för kustbevakningstjänsteman och polisman att - beträffande ett fartyg som befinner sig i svensk hamn - företa husrannsakan i fartygs maskinrum, pumprum, lasttankar och liknande utrymmen för att undersöka varifrån olja eller annat förorenande ämne har kommit.

- S.k. flaggstatsrapport, dvs. överförande av utredning och lagföring till fartygets flaggstat, blir föremål för författningsreglering. Frågan om flaggstatsrapportering vid olagliga utsläpp skall prövas av åklagaren. För att flaggstatsrapporteringen skall få särskild tyngd förordar vi att rapportering därefter sker på diplomatisk väg och på framställning av Riksåklagaren, efter anmälan från den åklagare som leder förundersökningen.

- Behovet av specialkompetens inom åklagarväsendet föreslås tillgodoses genom att ett 20-tal för ändamålet särskilt utbildade åklagare med behörighet i hela riket svarar för åklagaruppgiften avseende oljeutsläpp och utsläpp av andra skadliga ämnen. Åklagarna bör utses inom ramen för nuvarande åklagarorganisation samt ingå i ett landsomfattande jour- eller beredskapssystem. Kustbevakningen - liksom polisen - måste i det inledande skedet av förundersökningen alltid kunna vända sig till en förutbestämd - inom det specifika området kompetent - åklagare för att erhålla beslut och instruktioner.

- Även kravet på specialkompetens inom polisväsendet bör tillgodoses genom en specialisering inom ramen för nuvarande organisation, innebärande att ett begränsat antal särskilt utbildade polismän svarar för handläggningen av denna typ av brott.

- Det föreslås att kontaktpunkter inrättas vid Kustbevakningens regionledningar. Från dessa skall, i samråd med övriga myndigheter, det inledande utredningsarbetet organiseras. För att åstadkomma en ytterligare fördjupad samverkan och samsyn mellan myndigheterna föreslås att samverkansgrupper bildas på central och regional nivå.

- Kustbevakningen föreslås få i uppdrag att svara för uppföljning och redovisning av vilka straffrättsliga och andra åtgärder som upptäckta utsläpp lett till.

- En effektiv brottsutredning förutsätter en effektiv tillsyn. Sjöfartsverkets skyldighet att polisanmäla överträdelser inom sitt tillsynsområde samt bistå åklagare, polismyndighet och Kustbevakningen vid brottsutredningen lagregleras. Sjöfartsverkets befogenhet att kvarhålla ett fartyg som befinner sig i en svensk hamn utvidgas till att även gälla fartyg, beträffande vilka s.k. obligatorisk avfallslämning inte har fullgjorts.

- För att ytterligare öka möjligheterna till upptäckt och utredning bör övervägas om Försvarsmakten kan ges i uppdrag att biträda Kustbevakningen med övervakning för att upptäcka överträdelser, identifiera fartyg och ta oljeprov från utsläpp samt om någon eller några av Försvarsmaktens helikoptrar skulle kunna användas för att biträda vid Kustbevakningens ingripanden mot fartyg till sjöss.

Behörig domstol

Enligt nuvarande ordning är såväl allmän domstol som sjörättsdomstol behörig att handlägga mål som rör olagliga utsläpp och andra brott enligt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg. Vi föreslår att sjörättsdomstol skall vara exklusivt behörig att pröva åtal för brott enligt föroreningslagstiftningen, om brottet begåtts på ett fartyg då detta befinner sig utanför svensk hamn. Sjörättsdomstols exklusiva behörighet föreslås gälla även om brottet rubriceras som miljöbrott eller vållande till miljöstörning. Enligt en särskild forumbestämmelse skall åtal i nu nämnda fall prövas av sjörättsdomstolen i den ort som ligger närmast den plats där brottet förövades eller av sjörättsdomstolen i den ort där den hamn är belägen dit den misstänkte först anländer med fartyget. Åtal får också väckas vid sjörättsdomstolen i den ort där den misstänkte skall svara i tvistemål i allmänhet eller där han gripits eller annars uppehåller sig. Finns inte sjörättsdomstol på den ort där den misstänkte skall svara enligt vad som ovan angetts skall åtal väckas vid den sjörättsdomstol som är närmast den orten.

Internationellt samarbete

Om man i ett globalt perspektiv skall komma till rätta med de olagliga utsläppen krävs internationella åtgärder. Det är främst inom fem områden som nuvarande internationella reglering eller tillämpning av densamma inte fungerar tillfredsställande och där en förändring måste komma till stånd. Problemområdena kan sammanfattas under följande rubriker.

1. Kuststatsjurisdiktionen vid utsläpp i den ekonomiska zonen.
2. Flaggstatsansvaret.
3. Samarbetet vid utredning och lagföring av olagliga utsläpp.
4. Identifiering av fartyg.
5. Mottagningsanordningar för oljehaltigt avfall m.m.

När det gäller det sist nämnda området har på senare tid mycket positivt inträffat, främst när det gäller att få till stånd adekvata mottagningsanordningar i Östersjöområdet. Sverige har i denna fråga verkat mycket aktivt på det internationella planet och förutsätts göra så även framöver.

För att förbättra möjligheterna att identifiera fartyg har Sverige länge drivit frågan om s.k. transpondrar. Också detta arbete måste självklart fortsätta. Vi måste från svensk sida också stödja pågående arbete med att få fram ett system för märkning av olja liksom andra åtgärder som kan förbättra identifieringsmöjligheterna.

Ett betydande antal utsläpp till sjöss begås på utländska fartyg som inte anlöper svensk hamn. Sker utsläppet i den ekonomiska zonen har svenska myndigheter enligt havsrättskonventionen mycket begränsade befogenheter att ingripa mot fartyget i territorialhavet eller i zonen. En utökad befogenhet i nu nämnt avseende är av stor betydelse för möjligheterna att utreda och också lagföra dessa brott. För att åstadkomma detta bör Sverige inom ramen för Östersjö-, Nordsjö- och EU-samarbetet verka för en gemensam och för kuststater förmånlig tolkning av vissa av havsrättskonventionens begrepp, vilka är av avgörande betydelse för ingripande- och lagföringsmöjligheterna, t.ex. begreppet "betydande skada".

Det internationella regelverket lägger ett betydande ansvar på flaggstater, både då det gäller att implementera bestämmelser och då det gäller att kontrollera tillämpningen av desamma. Det är emellertid ett känt faktum att flera flaggstater hittills inte levt upp till dessa krav. Om man skall åstadkomma en förändring härvidlag måste större fokusering ske på hur flaggstater uppfyller sina förpliktelser. Vi menar att Sverige bör arbeta för att sådana flaggstater som inte reagerar på andra staters flaggstatsrapporter ägnas betydligt större uppmärksamhet inom FN:s Internationella sjöfartsorganisation (IMO), att rapporteringsförfarandet till IMO förbättras samt att en årlig publicering sker av de fall där sanktioner ådömts för olagliga utsläpp. Publiceringen bör innehålla uppgift om bl.a. fartygets namn och flaggstat. Alternativt eller parallellt med en global publicering bör Sverige arbeta för att medlemsstaterna inom EU åläggs att publicera information av detta slag.

Ett effektivt internationellt samarbete är en absolut förutsättning för att i ett globalt perspektiv få till stånd fler lagföringar för olagliga utsläpp till sjöss. Med ett effektivt samarbete avses då ett samarbete som snabbt möjliggör fullständig bevissäkring och - i förekommande fall - lagföring i en stat på begäran av en annan stat. Det är ett känt faktum att förfarandet vid internationellt samarbete i brottmål för närvarande generellt sett inte uppfyller dessa krav. Däremot fungerar det internationella samarbetet mellan olika länders sjöfartsmyndigheter i allmänhet mycket bra.

Vi anser att Sverige måste verka för att, i första hand, få till stånd regionala överenskommelser rörande samarbetet vid olagliga utsläpp. Dessa bör bygga på en möjlighet för varje stat att på begäran av annan stat inleda brottsutredning, vidta utredningsåtgärder samt - i förekommande fall - väcka åtal beträffande utsläpp som skett från ett fartyg som befinner sig i någon av den anmodade statens hamnar. Målet måste vara att en framställning kan framföras snabbt och genom direktkontakt mellan särskilt utsedda myndigheter i respektive land. Sverige bör också söka få till stånd en ordning där det i varje land införs en möjlighet att kvarhålla ett utländskt fartyg för att på begäran av annan stat säkerställa böter och andra ekonomiska anspråk.

Genomförande

Vi beräknar att förslagen skall kunna träda i kraft den 1 juli 2000.

Summary

Assignment

Our assignment has been to investigate matters concerning intervention in conjunction with oil discharges and discharges of other harmful substances at sea for the purpose of improving the legal possibilities to prosecute illegal discharges. The assignment has involved a survey and assessment of the manner in which the current regulatory system in the area works in practice and, against the background of this assessment and a general overview of legislation, the submission of proposals for measures which can lead to more effective intervention on the part of governmental authorities. The assignment has also included the making of proposals as to the manner in which the issue of Swedish jurisdiction can be solved with respect to illegal oil discharges and discharges of other harmful substances in Sweden's exclusive economic zone.

Survey

Since 1970, the Coast Guard has compiled statistics of registered oil discharges (as used here and in the following, this means reported and confirmed oil discharges) in the Swedish zone of responsibility. With respect to the period to which the statistics relate, the number of registered discharges has varied between not less than 116 and not more than 482 per year. Following a general downward trend during the 1980s and the beginning of 1990s, the number of discharges during 1994 and 1995 increased. However, during the last two years, a downward trend can be discerned once again.

The extent to which the actual number of discharges follows the same pattern as the statistically registered discharges is uncertain. To a high degree, the number of discharges detected is primarily dependent upon which resources are available for monitoring the sea. Since the 1970s, the possibilities to detect discharges have improved significantly, primarily

through the increase of airborne monitoring and the technical equipment available on aircraft.

On the basis of the Coast Guard's statistics, we have attempted to survey the legal response to oil discharges documented from 1994 to 1996. During these years, 415, 482, and 411 oil discharges respectively were registered in the Swedish zone of responsibility. Only a few discharges have resulted in a physical person being found criminally liable. In all of these cases, the discharge came from a Swedish vessel and the suspect resided in Sweden. The water pollution fee, an administrative fee which may be imposed on physical and legal persons, has been imposed in a total of 40 or so cases. The water pollution fees imposed are relatively evenly divided between Swedish and foreign vessels. However, most of the fees relate to oil discharges which have occurred in connection with loading/unloading, including bunkering. Thus, when considering the number of sanctions, the procedure involving the water pollution fee is more effective than pure criminal liability. Even with regard to cases in which water pollution fees were imposed, however, the number of discharges detected which lead to some form of sanction are very limited (approximately three percent only).

The primary reason why so few discharges are prosecuted is the difficulties associated with identification of the polluter. Most oil discharges probably occur at night or during inclement weather. When the discharges are detected, the vessel is long gone. To attribute the discharge to a particular vessel in such a situation is, at present, very difficult. The problem of determining from which vessel a discharge originated is reflected in the fact that the Coast Guard, during the years to which our survey relates, has been able to direct suspicion against a particular ship only with respect to an average of 25 discharges per year.

It may be noted, however, that cases where the discharge was suspected to originate from a particular ship only led to criminal measures in exceptional cases. Most of the investigations concerning crimes of this type have been discontinued and, consequently, the matters were not brought to court. There are several reasons for this, but it may be said, in summary, that there are major problems involved in proving objective and subjective legal elements at the same time as there are deficiencies in current investigative procedures.

General bases for our proposals

During recent decades, international and national measures have been undertaken in order to reduce the number of oil discharges from vessels. In spite of this, oil discharges are still occurring to a great extent.

Our assignment relates primarily to making the prosecution of unlawful oil discharges effective. It is important, however, not only to intervene when a discharge has already taken place, but to ensure that unlawful discharges are prevented. Most importantly, there must be functioning reception facilities in every port to which the ships' wastes may be delivered without special cost, while the vessel has a simultaneous obligation to deliver the waste. Internationally, there is already a positive trend underway in this area. A well-functioning system of reception facilities in combination with effective intervention, as well as stiff penalties for parties discharging waste at sea, should lead to a reduction in unlawful discharges.

Currently, substantial problems are associated with attempts to subsequently determine from which vessel a discharge has originated. Significantly improved identification possibilities are a precondition for international decisions that all vessels must be equipped with what are commonly referred to as transponders and the development of an international system for obligatory tagging of oil. In this context, Sweden must force the pace in different international bodies. On the other hand, we have limited possibilities, prior to the adoption of international decisions, to unilaterally improve the identification possibilities. Consequently, our proposals are primarily, through simplified and expanded criminal liability as well as through more effective investigative procedures, to achieve a situation in which unlawful discharges from identified vessels lead, in the main, to some form of action against the polluter. However, it is unrealistic to expect that all relevant cases will be subject to legal proceedings in Sweden. Nonetheless, it is our position that even a limited number of legal proceedings can have a significant preventive effect, if they are given sufficient attention. It is also important that, in the cases in which legal proceedings cannot be pursued in Sweden, everything possible is done by Sweden to ensure that the flag State (or another State) is capable of punishing the party responsible.

Our proposals are organised under the following main titles:

- Jurisdiction in the exclusive economic zone;
- Total prohibition against discharge of oil, etc.;
- Criminal liability;
- A new administrative fee;
- Sanctions against legal persons;
- Criminal investigation;
- Authorised court;
- International co-operation.

Jurisdiction in the exclusive economic zone

The Jurisdiction Over Foreign Vessels Act, commonly referred to as the Jurisdictional Limitations Act (SFS 1996:517), entered into force at the same time as Sweden ratified the United Nations' Convention on the Law of the Sea (Convention on the Law of the Sea). Under the Jurisdictional Limitations Act, a crime involving pollution of the marine environment can only be penalised with fines if the crime was committed outside of the Swedish interior waters by a ship which is registered in a foreign country. Exceptions apply, however, to wilful and serious pollution of the territorial sea. As a consequence of the fact that only fines may be imposed where a foreign ship unlawfully discharges in the economic zone, Swedish jurisdiction does not extend to such actions pursuant to Chapter 2, section 2 of the Penal Code. Furthermore, pursuant to Chapter 2, section 3 of the Penal Code, we do not have jurisdiction in situations other than the few exceptional cases in which the crime may be deemed to be have been directed against Sweden.

We propose that jurisdiction over these crimes be introduced. However, prosecution may only be undertaken in specifically enumerated cases. In addition to when the vessel's flag State in the specific case fails, or has failed on repeated occasions, to undertake legal action, prosecution may be undertaken against a prohibited discharge in the economic zone which has caused, or threatens to cause, significant damage which, in our opinion, should require a discharge in the order of 1,000 litres of oil.

A consequence of the introduction of Swedish jurisdiction will also be that penal intervention can occur in conjunction with unlawful discharges in the exclusive economic zone.

Total prohibition against oil discharges, etc.

We propose that a total prohibition against discharges of mixtures containing oil, without regard to concentration, be introduced within the territorial sea of Sweden. The prohibition means that discharges of bilge water containing limited amounts of oil which are currently permissible (what is commonly referred to as the "15 ppm-discharge"), will no longer be permissible within Sweden's territorial sea. The general prohibition against discharging oil shall, as opposed to the current prohibition, also cover pleasure craft.

In addition, we propose the introduction of an expanded prohibition against the discharge of sewage, as well as a general prohibition against the discharge of garbage, within Sweden's territorial sea. In combination with the current prohibition against discharges of noxious liquid

substances, under our proposal all discharges of harmful substances will, in principle, be prohibited within Sweden's territorial sea.

Criminal liability

An unlawful oil discharge or discharge of other harmful substances will, according to our proposal, first give rise to a penalty for "*miljöbrott*" (environmental crime) or "*vållande till miljöstörning*" (liability for environmental damage) pursuant to general penal provisions. It is proposed that liability pursuant to the Act (SFS 1980:424) Concerning Measures for the Prevention of Pollution from Ships be made subsidiary. Pursuant to this Act, any natural person who intentionally or negligently contributes to an unlawful discharge will be held liable. The same applies to any person who intentionally or negligently fails to undertake measures to limit discharge which, as a consequence of an accident, is discharged from the vessel. The separate regulation of liability for the different special subjects, which currently makes more difficult, rather than facilitates, criminal investigations, is to be removed. Where negligence consists of a failure to carry out supervision and control, normal principles of corporate liability shall be applied instead.

Irrespective of whether a discharge is adjudged to be an environmental crime pursuant to general penal provisions or a violation of the Act Concerning Measures for the Prevention of Pollution from Ships, the manager or the owner (or the representative of the manager or the owner which is a legal person) and the master and other officers can, in addition to the party who actually caused the discharge, be held liable pursuant to the principles we believe should be applied. It is proposed, *inter alia*, that persons who exercise controlling influence over the operation of the ship be equated with the manager for purposes of criminal liability.

The master's liability becomes more comprehensive in character and independent of whether the master is responsible for the more immediate supervision of the handling of oil or whether the officer charged with this supervisory responsibility is criminally liable. It is proposed that the master's overall responsibility for preventing pollution be expressed in the Vessel Safety Act (SFS 1988:49).

The penalty scale applicable to unlawful discharges is to remain unchanged. However, we are of the opinion that a stricter approach to this type of crime must be engendered in case law. An intentional discharge involving a hundred litres of oil in an area sensitive to pollution such as the Baltic Sea should be deemed to be so serious in character that it can justify the imposition of a term of imprisonment. In our opinion, this also means that the penalty imposed for a discharge committed by a foreign

vessel within Sweden's territorial sea may also involve imposition of a term of imprisonment. This should also be the case with discharges committed with conscious disregard. In cases in which a term of imprisonment cannot or should not be imposed, the penalty imposed should be a heavy fine.

A new administrative fee

As a consequence of the difficulties of prosecuting unlawful discharges, it is particularly important to effectively prosecute violations of other regulations designed to control and eliminate pollution from vessels. One such violation is deficiencies in the maintenance of the oil record book or other such books. Another is the utilisation on board of what is commonly referred to as a bypass device, i.e. a device which makes possible discharges from a tank or other space directly into the sea. A third is the failure to follow regulations in respect of what are commonly referred to as mandatory delivery of wastes to a port reception facility, which will, in all likelihood, enter into force on 1 January 2000 within the Baltic Sea area.

It appears from experience that, thus far, the imposition of criminal liability has not worked as well in conjunction with shipping-related crimes. It can also be questioned whether the resources of the legal system should be employed for the type of violation dealt with here. We propose that the National Maritime Administration issue regulations concerning the prohibition against bypass devices and regulations in respect of the requirement for mandatory delivery of wastes, and that the Administration impose an administrative fee for:

1. the disregard of a regulation regarding the maintenance of an oil record book or other books concerning the handling of harmful substances on board;
2. the use of a bypass device in violation of a prohibition; or
3. the disregard of a regulation regarding mandatory delivery of wastes.

The fee shall be imposed for violations determined by the Government and pursuant to the doctrine of strict liability. The amount of the fee shall not be less than SEK 3,000 and not more than SEK 30,000, and shall be determined with the guidance of tariffs to be decided by the Government. The fee shall be imposed through decisions which are directly enforceable but may be appealed to the Administrative Courts.

Sanctions against legal persons

From a prevention standpoint, it is necessary that the imposition of criminal liability be supplemented with an effective sanction penalising any person who profits financially from having committed this type of crime, i.e. primarily the physical or legal persons who conduct shipping with sea-going vessels. The water pollution fee constitutes such a sanction.

In its report, Criminal Liability for Legal Persons (SOU 1997:127), the Corporate Sanctions Committee has proposed that the water pollution fee be removed and replaced by the imposition of criminal liability for legal persons. Currently, the bill is being prepared by the Cabinet Offices. Pending the adoption of a final position on the question regarding the imposition of criminal liability for legal persons, it is obvious that the water pollution fee must remain in effect. In order to make the imposition of the fee more effective, we propose the introduction of an expanded possibility to impose the fee on the owner. In addition, a general increase of the water pollution fee is proposed for the most common discharges. Pursuant to our proposal, the fee for one discharge in the order of 50 to 1,000 litres of oil should be not less than two statutory base amounts or, currently, SEK 72,800.

In Chapter 20, we consider the complications engendered by the imposition of criminal liability for legal persons, specifically in the area of shipping. We also make proposals for certain supplements to the legislative bill promulgated by the Corporate Sanctions Committee which we deem necessary if the imposition of criminal liability on legal entities will be able to work as effectively as the water pollution fee.

Criminal investigation – a specialisation within co-operating authorities

The current investigative procedure in conjunction with oil discharges evinces many deficiencies. Within the police and prosecutor's offices, the deficiencies relate primarily to the fact that responsibility for investigations is spread out amongst various persons and/or organisational units in which sufficient specialist knowledge needed to deal with these types of matters is often lacking. In addition, there is a general lack of necessary expertise in the Coast Guard and National Maritime Administration concerning many of the matters which are significant to a successful investigative result, e.g. a current lack of sufficient knowledge concerning criminal procedures as they regard the requirements which must be imposed in respect of evidence and documentation of measures

undertaken. In addition, all governmental authorities may be criticised for their failure to effectively exploit the opportunities for co-operation and information exchange between various domestic and foreign governmental authorities. In our opinion, however, the foremost reason why the investigative procedure is not effective is that it has not, to a sufficient degree, been adapted to maritime circumstances and that it lacks an authority charged with overall responsibility for co-ordination. This fact, together with the fact that authority is spread over several governmental authorities, leads to a situation in which there are often deficiencies in the investigative material which can be extremely difficult to remedy at a later time.

In our opinion, an effective criminal investigation of oil discharges must fulfil the following basic requirements:

- The investigative procedure must be structured around a possibility to intervene against vessels, including foreign vessels, at sea;
- The investigative procedure must be structured around a special procedure which satisfies the need for speed, co-ordination, co-operation, and special expertise:
- The possibility of undertaking, through international co-operation, investigative action and, where appropriate, pursuing legal proceedings in another country must be utilised effectively.

The current investigation procedure is, to a very limited extent, adapted for application to maritime criminal activity, more particularly with respect to situations in which the crime is committed on a foreign vessel. In conjunction with shipping-related crimes, the time component is especially notable. As a consequence of the difficulties often involved in later supplementing the investigation, action must be taken very quickly in the utilisation of the expertise of various governmental authorities. This presupposes smooth co-operation and short communication channels between the governmental authorities, as well as co-ordination at a very early stage. However, it is also necessary to broaden expertise generally in the relevant governmental authorities. What is needed is a team of specially trained persons who, under competent management, can immediately carry out the necessary investigative measures. If this is to be possible, it is necessary that the criminal investigation be structured around a special procedure, and that the investigative procedure be structured, as it is today, around the possibility to intervene against vessels, including foreign vessels, at sea.

To a large extent, international regulations are based upon the principle of flag State jurisdiction, i.e. it is primarily the State under which flag the vessel sails which has responsibility for investigating crimes committed on

the State's vessel and, where appropriate, the institution of legal proceedings, irrespective of where the crime was committed. However, in an international perspective, the experiences from flag State jurisdiction have been very poor. Nor are the measures which may be undertaken by governmental authorities in a port State always sufficient for the institution of legal proceedings. Therefore, it is of utmost significance that Sweden has the possibility to effectively intervene against crimes committed within Swedish territorial waters. In our opinion, efforts should be made to work more offensively than we do today and, in relation to foreign vessels, assert the right to coastal State jurisdiction in situations in which intervention, based on customary international law, may be deemed permissible and may be carried out without risk to the vessel or the crew.

Our proposal and consideration in respect of criminal investigations may be summarised as follows:

- A special Act is to be introduced which regulates the investigative procedure in conjunction with violations of the Act Concerning Measures for the Prevention of Pollution from Ships. The law shall be applied even where an unlawful discharge is deemed to be an environmental crime pursuant to general penal provisions.

- The Coast Guard be provided with the general authority to commence and conduct investigations of unlawful discharges, either where the discharge occurs in port or at sea. The Coast Guard's authority in this respect does not, however, limit the authority of the police within the same area. Instead, investigations shall be conducted in close co-operation between the police and the Coast Guard.

- The prosecutor shall have overall and co-ordinating responsibility for the conduct of investigations. Irrespective of whether the investigation was commenced by the Coast Guard or by the police authority, the intervention of the prosecutor shall take place at an early stage, in principle, as soon as the illegal discharge may be reasonably suspected to originate from one or more specifically identified vessels. The prosecutor shall also take decisions with respect to the use of coercive measures.

- In conjunction with all violations of pollution legislation, Coast Guard officers will largely have the same authority as police officers in undertaking investigatory measures prior to the commencement of the investigation, as well as in urgent cases. The authority of Coast Guard officers shall generally extend to port areas as well. Following commencement of the investigation, the prosecutor or the lead investigator

with the police authority may, as is the case today, request the assistance of the Coast Guard, and assign Coast Guard officers the task of undertaking investigative measures. Where the prosecutor deems it appropriate, the Coast Guard may, in conjunction with the investigation concerning such crimes, also assist in the investigation of other crimes, e.g. violations of the Swedish Maritime Code (SFS 1994:1009).

- The Coast Guard's police authority, with respect to pollution from vessels, be regulated by the special Act we propose, and no longer governed by the Coast Guard Co-operation with Police Supervision Act (SFS 1982:395).

- As a specific coercive measure, the possibility to board, detain, or re-route a vessel to port under specifically stated circumstances be introduced where such measures are required in order to secure evidence. It shall also be possible to detain the vessel in order to ensure payment of fines or corporate sanctions. In the main, decisions with respect to detention, etc., shall be taken by the prosecutor. Detention may only be employed for a limited time, but may be employed irrespective of whether the vessel is owned by the suspect party or not.

- The limitations applied with respect to penal intervention against foreign ships shall be regulated by law.

- As a form of limited search, a possibility be introduced for Coast Guard officers and police officers to undertake, with respect to a vessel which is in a Swedish port, an inspection of the vessel's machine room, pump room, storage tanks, and similar spaces in order to investigate from whence oil or other harmful substances originated.

- A so-called flag State report, i.e. the transfer of an investigation and the institution of legal proceedings to the vessel's flag State, will be subject to legislative regulation. The issue concerning flag State reporting in conjunction with unlawful discharges shall be determined by the prosecutor. In order for the flag State report to carry special weight, we recommend that reporting thereafter be carried out via diplomatic channels and that it be presented by the Prosecutor General following notification from the prosecutor leading the investigation.

- It is recommended that the need for special expertise within the prosecutors' offices be met through a team of 20 or so prosecutors, specially trained for the purpose, with the authority to prosecute,

throughout the country, matters concerning oil discharges and discharges of other harmful substances. The prosecutors should be appointed within the framework of the current prosecutorial organisation, and be made part of a nation-wide emergency or on-call system. At the initial stage of the investigation, the Coast Guard must, as well as the police, always be able to turn to a predetermined prosecutor, skilled in the specific area, in order to obtain decisions and instructions.

- The need for special expertise within the police system should also be met through specialisation within the framework of the current organisation in which a limited number of specially trained police officers are responsible for handling this type of crime.

- It is proposed that contact points be established within the Coast Guard's regional headquarters. The initial investigatory work shall be organised in consultation with other governmental authorities. In order to bring about deeper co-operation and a common vision between governmental authorities, it is proposed that co-operation groups be formed at the central and regional levels.

- It is proposed that the Coast Guard be charged with the task of follow-up and reporting which penal and other measures were applied following detected discharges.

- An effective criminal investigation requires effective supervision. The duty of the National Maritime Administration to report to the police violations within its supervisory area and to assist the prosecutor, police, and Coast Guard in conjunction with criminal investigations shall be regulated by law. The National Maritime Administration's authority to detain a vessel in any Swedish port is to be expanded so as to apply to vessels which have not performed so-called mandatory delivery of wastes.

- In order to further increase the possibilities of detection and investigation, consideration should be given to whether the Defence Forces can be charged with the task of assisting the Coast Guard in monitoring in order to detect violations, identify vessels, and take oil tests from discharges, as well as whether one or more of the Defence Force's helicopters could be used to assist in conjunction with the Coast Guard's intervention against ships at sea.

Authorised court

Pursuant to the current procedure, courts of general jurisdiction as well as the Maritime Court have jurisdiction over cases concerning unlawful discharges and other crimes pursuant to the Act Concerning Measures for the Prevention of Pollution from Ships. We propose that the Maritime Court be given exclusive jurisdiction over matters pursuant to pollution legislation where the crime was committed on a vessel situated outside a Swedish port. It is proposed that the Maritime Court's exclusive jurisdiction extend to crimes characterised as environmental crimes pursuant to general penal provisions. Pursuant to a special forum provision, prosecution of these cases shall be conducted before the Maritime Court in the city located closest to where the crime was committed, or by the Maritime Court in the city where the port in which the suspect first comes to port with the vessel is located. Cases may also be prosecuted before the Maritime Court in the city in which the suspect must respond in disputes in general, or in which he was taken into custody or otherwise resides. In the event a Maritime Court is not situated in the city in which the suspect must respond pursuant to the above, cases shall be prosecuted before the nearest Maritime Court.

International co-operation

In order to overcome unlawful discharges globally, international measures are required. There are primarily five areas in which current international regulation, or the application of the same, does not work satisfactorily and in which changes must be carried out. The problem areas can be summarised under the following headings:

1. Coastal State jurisdiction over discharges in the exclusive economic zone;
2. Flag State responsibility;
3. Co-operation in the investigation and institution of legal proceedings in respect of unlawful discharges;
4. Identification of vessels;
5. Reception facilities for wastes containing oil, etc.

Recently, as regards the last heading, very positive developments have occurred primarily with respect to the establishment of adequate reception facilities in the Baltic Sea area. In this matter, Sweden has worked very actively at the international level, and expects to continue to do so.

In order to improve the possibility of identifying vessels, Sweden has long championed what are commonly referred to as transponders. Clearly, this work must also continue. Sweden must also support the ongoing work for producing a system for tagging of oil, as well as other measures which can improve the possibilities of identification.

A significant number of discharges at sea are committed by foreign vessels which do not call at Swedish ports. Pursuant to the Convention on the Law of the Sea, when a discharge occurs within the exclusive economic zone, the Swedish governmental authorities have very limited authority to intervene against the vessel in the territorial sea or in the zone. An expanded jurisdiction in this regard is very significant to the possibilities of investigating and instituting legal proceedings against such crimes. In order to achieve this, Sweden should, within the framework of Baltic, North Sea, and EU co-operation, work for a common and, in respect of coastal States, advantageous interpretation of certain terms in the Convention on the Law of the Sea, which are of crucial significance regarding intervention and the possibilities of commencing legal proceedings, e.g. the term "significant damage".

The international regulatory system imposes significant responsibilities on flag States, both with respect to the implementation of provisions and with respect to monitoring the application of the same. It is, however, a known fact that several flag States have not lived up to these requirements in the past. In order to bring about a change in this regard, intense consideration must be given to how flag States fulfil their obligations. By this we mean that Sweden should work to create a situation in which the flag States which do not respond to other States' flag State reports receive much more attention in the United Nations' International Maritime Organization (IMO), that the procedure for reporting to the IMO be improved, and that cases in which sanctions were imposed for unlawful discharges be published annually. Publication should contain information regarding, *inter alia*, the vessel's name and flag State. Alternatively, or in parallel with a global publication, Sweden should work to ensure that the Member States of the EU be required to publish information of this type.

Effective international co-operation is an absolute precondition for effecting, from a global perspective, more prosecutions for unlawful discharges at sea. Effective co-operation thus means co-operation which quickly makes possible the complete gathering of evidence and, where appropriate, the institution of proceedings in one State upon request of another State. It is a known fact that the procedure for international co-operation in criminal cases currently does not, generally speaking, fulfil these requirements. On the other hand, international co-operation between the maritime authorities in various countries generally functions very well.

We believe that Sweden must first work to bring about regional agreements concerning co-operation in conjunction with unlawful discharges. These should be based upon the possibility for every State, upon request by another State, to institute a criminal investigation, undertake investigatory measures and, where appropriate, prosecute matters with respect to discharges from a vessel found in the ports of any of the States to which a request is made. The goal must be one in which a request can be presented quickly and through direct contacts between specifically appointed authorities in the respective countries. Sweden should also attempt to bring about a system according to which every country introduces the possibility to detain, upon request of another State, a foreign vessel in order to ensure the imposition of fines and other financial claims.

Implementation

We estimate that it should be possible that the proposals enter into force on 1 July 2000.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg
dels att 8 kap. 6 §, 10 kap. 6 § samt 11 kap. skall upphöra att gälla,
dels att nuvarande 1 kap. 2 § skall betecknas 1 kap. 4 §, nuvarande 1 kap. 3 § skall betecknas 1 kap. 6 § samt nuvarande 8 kap. 7 § skall betecknas 8 kap. 6 §,
dels att nya paragraferna 1 kap. 4 och 6 §§ samt 8 kap. 6 § skall ha följande lydelse,
dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 1-4 §§, 3 kap. 1 och 7 §§, 4 kap. 1 §, 5 kap. 2 §, 6 kap. 2-3 och 5 §§, 7 kap. 3, 5, 7, 8, 10 och 11 §§, 8 kap. 1-3, 5 och 8-10 §§, 9 kap. 1-3 och 5-7 §§, 10 kap. 1-3, 5 och 7-9 §§ samt rubrikerna till 8-10 kap. skall ha följande lydelse,
dels att 10 kap. 4 § i paragrafens lydelse enligt lagen (1998:822) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas tjugo nya paragrafer, 1 kap. 2, 3 och 5 §§, 2 kap. 5-8 §§, 3 kap. 3 a och 5 a §§, 6 kap. 11 §, 7 kap. 3 a, 3 b, 5 a och 6 a §§ samt 8 kap. 7 och 11-15 §§, av följande lydelse,
dels att det närmast före 1 kap. 1 och 4 §§, 2 kap. 2-8 §§, 6 kap. 1, 2, 5, 7 och 11 §§, 7 kap. 1, 3, 4 och 11 §§ samt 8 kap. 1, 11 och 15 §§ skall införas tjugoen nya rubriker, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 §

I denna lag finns bestämmelser om förbud mot förorening från fartyg, mottagning av skadliga ämnen från fartyg, fartygs konstruktion samt tillsyn och andra åtgärder för att förebygga eller begränsa förorening från fartyg.

Bestämmelser om rederiers och fartygs säkerhetsorganisation, vilka även avser att skydda miljön, finns i fartygssäkerhetslagen (1988:49).

2 §

Lagens bestämmelser gäller inte utländska statsfartyg, som inte används i affärsdrift.

Svenska örlogsfartyg undantas från tillämpningen av 4-6 kap. samt 7 kap. 4-11 §§.

Fritidsfartyg undantas från tillämpningen av 7 kap. 3 och 3 a §§. Vid meddelande av föreskrifter enligt 2 kap. 2 eller 5 § får regeringen eller den myndighet som regeringen utser vidare föreskriva särskilda bestämmelser beträffande fritidsfartyg.

3 §

Föreskrifter som meddelas med stöd av denna lag får inte strida mot sådana bestämmelser i in-

ternationella överenskommelser som är bindande för Sverige. Detsamma gäller i fråga om undantag.

Vid tillämpning av lagen skall sådana begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser beaktas.

Definitioner

Nuvarande lydelse

2 §

I lagen används beteckningar som har följande betydelse.

Beteckning	Betydelse
Östersjöområdet	Allt vattenområde i den egentliga Östersjön med Bottniska viken, Finska viken och inloppet till Östersjön upp till latitudparallellen genom Skagen i Skagerack vid 57° 44,8' nord
Fartyg	Fartyg, svävare, fasta eller flytande plattformar samt andra flytande anordningar som används till sjöss
Skadligt ämne	Olja och andra ämnen som, om de kommer ut i havet, i något annat vattenområde eller i luften, kan innebära risker för människors hälsa, vara skadliga för den marina faunan eller floran, skada skönhets- eller rekreationsvärden eller störa annat rättmätigt utnyttjande av havet eller andra vattenområden
Utsläpp	Varje utsläpp i havet, i andra vattenområden eller i luften, såsom utströmning, kvittblivning, spill, läckage, utpumpning, utspridning eller uttömning.

Föreslagen lydelse

4 §

I lagen används beteckningar som har följande betydelse.

Beteckning	Betydelse
Östersjöområdet	Allt vattenområde i den egentliga Östersjön med Bottniska viken, Finska viken och inloppet till Östersjön upp till latitudparallellen genom Skagen i Skagerack vid 57° 44,8' nord
Fartyg	Fartyg, svävare, fasta eller flytande plattformar samt andra flytande anordningar som används till sjöss
Skadligt ämne	Olja och andra ämnen som, om de kommer ut i havet, i något annat vattenområde eller i luften, kan innebära risker för människors hälsa, vara skadliga för den marina faunan eller floran, skada skönhets- eller rekreationsvärden eller störa annat rättmätigt utnyttjande av havet eller andra vattenområden
Utsläpp	Varje utsläpp i havet, i andra vattenområden eller i luften, såsom utströmning, kvittblivning, spill, läckage, utpumpning, utspridning eller uttömning
Nordsjöområdet	*Den egentliga Nordsjön med omgivande vattenområden, begränsad i norr av latitud 62° nord, i väster av longitud 4° väst, i öster av latitudparallellen öster om Skagen vid 57° 44,8' nord i Skagerack och i söder av longitud 5° väst och latitud 48° 30' nord vid Engelska kanalen.*

5 §

Vad som sägs i denna lag om redare skall gälla även den som i redarens ställe utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift.

3 §

Regeringen eller *den myndighet som regeringen utser* meddelar föreskrifter om vad som vid tillämpningen av lagen förstås med olja, *andra* skadliga flytande kemikalier *som transporteras* i bulk *än olja*, skadliga ämnen i *övrigt* samt oljetankfartyg.

6 §

Regeringen eller, *efter regeringens bemyndigande, Sjöfartsverket* meddelar föreskrifter om vad som vid tillämpningen av lagen förstås med olja, skadliga flytande kemikalier i bulk, skadliga ämnen i *förpackad form m.m., toalettavfall, fast avfall, rent barlastvatten, rent länsvatten* samt olje- *och kemikalie*tankfartyg.

2 kap. Förbud mot förorening från fartyg

1 §

Bestämmelserna i detta kapitel gäller sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som härrör från eller i övrigt står i samband med fartygens drift. Bestämmelserna gäller dock inte i fråga om sådana utsläpp av skadliga ämnen som är en omedelbar följd av utforskning, utvinning och därmed förenad, ej landbaserad hantering av havsbottnens mineraltillgångar.

Särskilda föreskrifter om förbud mot utsläpp av skadliga ämnen från fasta eller flytande plattformar meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Sjöfartsverket.

Olja

2 §

Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden får olja inte släppas ut från fartyg utan skall behållas ombord *eller* avlämnas till mottagningsanordningar för olja.

Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden får olja inte släppas ut från fartyg utan skall behållas ombord *och* avlämnas till mottagningsanordningar för olja.

	Utan hinder av vad som föreskrivs i första stycket får rent barlastvatten släppas ut. Detsamma gäller utsläpp av rent länsvatten inom Sveriges ekonomiska zon eller Östersjöområdet utanför detta vattenområde, under förutsättning att det släpps ut enligt föreskrifter som har meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen utser.
I fråga om andra vattenområden meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen utser föreskrifter om förbud mot utsläpp av olja.	I fråga om andra vattenområden *än i första stycket sägs* meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen utser föreskrifter om förbud mot utsläpp av olja.
	Skadliga flytande kemikalier i bulk
	3 §
Regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddelar föreskrifter om förbud mot utsläpp från fartyg av andra skadliga *ämnen än olja.*	*Inom Sveriges sjöterritorium får* skadliga *flytande kemikalier, som transporteras i bulk, inte släppas ut från fartyg.* *Föreskrifter om förbud mot utsläpp av skadliga flytande kemikalier inom Sveriges ekonomiska zon samt inom andra vattenområden meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen utser.*

Skadliga ämnen i förpackad form m.m.

4 §

Om, till följd av olyckshändelse, från fartyg släpps ut skadliga ämnen, beträffande vilka gäller förbud mot utsläpp, skall utsläppet begränsas så långt det är möjligt.

Utsläpp av skadligt ämne som transporteras i förpackad form, fraktcontainer, flyttbar tank eller landsvägs- eller järnvägstankvagn är förbjudet.

Toalettavfall

5 §

Inom Sveriges sjöterritorium får toalettavfall inte släppas ut från fartyg.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får dock föreskriva undantag från förbudet i första stycket såvitt avser

1. utsläpp av toalettavfall som passerat system för finfördelning och desinficering eller reningsverk för toalettavfall och

2. utsläpp av toalettavfall från fartyg med en bruttodräktighet som är mindre än 200 och som inte är godkänt att föra mer än 10 personer.

I fråga om andra vattenområden meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen utser föreskrifter om förbud mot utsläpp av toalettavfall.

Fast avfall

6 §

Inom Sveriges sjöterritorium får fast avfall inte släppas ut från fartyg.

Inom Sveriges ekonomiska zon samt Östersjö- och Nordsjöområdena utanför detta vattenområde får annat fast avfall än matrester inte släppas ut från fartyg. Utsläpp av matrester skall ske så långt från land som möjligt och alltid minst tolv nautiska mil från närmaste land.

Föreskrifter om förbud mot utsläpp av fast avfall inom andra vattenområden än i första och andra stycket sägs meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen utser.

Luftföroreningar

7 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddelar föreskrifter om förbud mot utsläpp från fartyg av skadliga ämnen till luften.

Undantag

8 §

Bestämmelserna om förbud mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen gäller inte i fråga om

1. utsläpp som är nödvändigt för fartygets säkerhet eller för

att rädda människoliv till sjöss eller

2. utsläpp som är en följd av olyckshändelse, om alla rimliga försiktighetsåtgärder har vidtagits efter det att skadan inträffat för att hindra eller begränsa utsläppet så långt det är möjligt.

3 kap. Mottagning av förorenat barlast- och tankspolvatten från fartyg, m.m.

1 §

Anordningar för mottagning och behandling av oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten skall finnas på de platser inom Sveriges territorium där olja lastas eller oljetankfartyg repareras. Den som lastar ut olja eller driver reparationsverksamheten svarar för att det finns behövliga mottagnings- och behandlingsanordningar.

Regeringen får föreskriva att mottagnings- och behandlingsanordningar för oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten skall finnas även i andra fall. Regeringen föreskriver också vem som skall svara för anordningarna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från bestämmelsen i första stycket. Vid meddelande av undantag får särskilda villkor föreskrivas.

3 a §

Mottagningsanordning enligt 1-3 §§ skall ha tillräcklig kapacitet för att otillbörlig försening inte skall orsakas fartyg som använder anordningen.

5 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva och i enskilda fall medge undantag från 4 § första stycket och 5 §. Vid meddelandet av undantag får särskilda villkor föreskrivas.

7 §

Föreskrifter om utformning och drift av anordningar som avses i 1 och 2 §§ meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen utser.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Sjöfartsverket meddelar även föreskrifter om skyldighet

1. att lämna olja och annat skadligt avfall till mottagningsanordning som avses i 1-3 §§ samt

2. att lämna andra uppgifter av betydelse för avfallshanteringen än sådana som avses i 6 §.

4 kap. Fartygs konstruktion, m.m.

1 §

Regeringen eller *den myndighet som regeringen utser* meddelar föreskrifter om fartygs konstruktion, utrustning och drift för att förebygga eller begränsa förorening samt om certifikat som visar att sådana föreskrifter är uppfyllda

Regeringen eller, *efter regeringens bemyndigande, Sjöfartsverket* meddelar föreskrifter om fartygs konstruktion, utrustning och drift för att förebygga eller begränsa förorening samt om certifikat som visar att sådana föreskrifter är uppfyllda.

Vid meddelandet av föreskrifter enligt första stycket får rege-

ringen eller, efter regeringens bemyndigande, Sjöfartsverket föreskriva förbud mot att ombord på fartyg anbringa anordning som möjliggör utsläpp av olja från en tank eller annat utrymme direkt till havet.

5 kap. Dagböcker m.m.

2 §

Handlingar som avses i 1 § skall i fråga om svenska fartyg på begäran hållas tillgängliga för polismyndighet, *tullmyndighet,* tillsynsmyndighet som avses i 6 kap. 5 § eller annan myndighet som regeringen utser. Detsamma gäller i fråga om motsvarande handlingar på utländska fartyg, som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium, i den mån regeringen föreskriver detta.

Handlingar som avses i 1 § skall i fråga om svenska fartyg på begäran hållas tillgängliga för polismyndighet, *Kustbevakningen,* tillsynsmyndighet som avses i 6 kap. 5 § eller annan myndighet som regeringen utser. Detsamma gäller i fråga om motsvarande handlingar på utländska fartyg, som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium, i den mån regeringen föreskriver detta.

Inom främmande lands sjöterritorium är befälhavare på svenska fartyg skyldiga att låta behöriga utländska myndigheter ta del av sådana handlingar som avses i 1 §.

6 kap. Tillsyn

Besiktningar

1§

Svenska fartyg, som omfattas av föreskrifter enligt 4 kap. 1 § om konstruktion, utrustning eller drift, skall besiktigas innan de sätts i trafik och därefter genomgå regelbundna besiktningar.

Vid besiktningarna skall fastställas om fartygen uppfyller de föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 1 § i fråga om konstruktion, utrustning och drift.

Inspektion

2 §

Fartyg skall undergå inspektion när en tillsynsmyndighet som avses i 5 § anser att det behövs.

Inspektion av ett utländskt fartyg *som befinner sig i* Sveriges territorialhav får vidtas endast om det föreligger klara skäl att anta att ett förbjudet utsläpp skett från fartyget *i territorialhavet*.

Inspektion av ett utländskt fartyg som *är under genomfart av* Sveriges territorialhav får vidtas endast om det föreligger klara skäl att anta att ett förbjudet utsläpp skett från fartyget *inom Sveriges sjöterritorium.*

Föreligger sådan misstanke som i andra stycket sägs får inspektion företas också då fartyget befinner sig i Sveriges ekonomiska zon, om fartyget blivit föremål för omedelbart förföljande.

Om utsläpp har skett från ett fartyg i Sveriges ekonomiska zon, gäller i fråga om rätt att företa inspektion vad som föreskrivs i 2 a §.

Vid inspektion skall kontrolleras att fartyget och dess utrustning är i det skick och att driftförhållandena är sådana som behövs för att förebygga förorening.

2 a §

Inspektion av ett utländskt fartyg, som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, får med anledning av ett *förbjudet* utsläpp i den ekonomiska zonen vidtas endast om det är uppenbart att det har skett ett utsläpp från fartyget och att detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande

Inspektion av ett utländskt fartyg, som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, får med anledning av ett utsläpp i den ekonomiska zonen vidtas endast om det är uppenbart att det har skett ett *förbjudet* utsläpp från fartyget och detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed

intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon.

Utan hinder av bestämmelserna i första stycket får inspektion av ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon ske, om det finns *grundad anledning till misstanke om* ett förbjudet utsläpp från fartyget i den ekonomiska zonen och

1. utsläppet har medfört eller kan medföra *sådana* betydande skador *som avses i första stycket* och

2. fartygets befälhavare har vägrat att lämna *begärda* uppgifter eller har lämnat uppgifter som uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden och

sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon.

Utan hinder av bestämmelserna i första stycket får inspektion av ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon ske, om det finns *klara skäl att anta att* ett förbjudet utsläpp *har skett* från fartyget i den ekonomiska zonen och

1. utsläppet har medfört eller kan medföra betydande *förorening av den marina miljön* och

2. fartygets befälhavare har vägrat lämna uppgifter *om fartygets identitet och registreringshamn, senaste och nästa anlöpningshamn eller annan relevant information som begärts* eller har lämnat uppgifter som uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden och

3. inspektionen är påkallad av omständigheterna i övrigt.

3 §

I fråga om utländska fartyg som har certifikat som avses i 4 kap. 1 § eller motsvarande handlingar som har utfärdats av behöriga utländska myndigheter skall inspektionen begränsas till granskning av dessa handlingar och av handlingar som avses i 5 kap. 1 §,

Vid inspektion skall kontrolleras att fartyget och dess utrustning är i det skick och att driftförhållandena är sådana som behövs för att förebygga förorening.

I fråga om utländska fartyg som har certifikat som avses i 4 kap. 1 § eller motsvarande handlingar som har utfärdats av behöriga utländska myndigheter skall inspektionen begränsas till granskning av dessa handlingar och av handlingar som avses i 5

såvida det inte finns *grundad anledning* att anta att fartyget eller dess utrustning eller driftförhållanden i väsentliga avseenden avviker från uppgifterna i certifikaten eller handlingarna.

kap. 1 §, såvida det inte finns *klara skäl* att anta

1. att fartyget eller dess utrustning eller driftförhållandena i väsentliga avseenden avviker från uppgifterna i certifikaten eller handlingarna *eller*

2. att det på fartyget har begåtts en överträdelse av denna lag eller av bestämmelser i internationella överenskommelser, som är bindande för Sverige, och en granskning av handlingarna inte är tillräcklig för att verifiera en sådan misstanke.

Avser misstanken att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget får tillsynsmyndighet som avses i 5 § ta oljeprov ombord på fartyget.

Tillsynsmyndigheter

5 §

Tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna om fartygs konstruktion, utrustning och drift utövas av *myndighet som regeringen utser. Myndigheten* får uppdra åt sakkunniga att utom riket verkställa tillsynsförrättningar.

Tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna om fartygs konstruktion, utrustning och drift utövas, *om något annat inte anges i denna lag,* av *Sjöfartsverket.*

Tillsyn över fartyg som ägs eller brukas av svenska staten och som används för annat ändamål än att i allmän trafik befordra gods eller passagerare utövas av den myndighet som förvaltar fartyget, om regeringen inte föreskriver något annat.

Sådan tillsyn som enligt första stycket skall utövas av Sjöfartsverket får utövas även av Kust-

bevakningen i den utsträckning Sjöfartsverket beslutar i samråd med Kustbevakningen.

Sjöfartsverket får uppdra åt sakkunniga att utom riket verkställa tillsynsförrättningar.

Tillsynsförrättningar

7 §

Den som verkställer en tillsynsförrättning eller biträder vid en sådan förrättning skall lämnas tillträde till fartyget för att göra nödvändiga undersökningar och ta del av de handlingar rörande fartyget som finns ombord.

Polismyndighet skall lämna den handräckning som behövs för tillsyn enligt denna lag.

Anmälan om brott m.m.

11 §

Om tillsynsmyndighet som avses i 5 § finner anledning att anta att det har begåtts ett brott enligt denna lag skall myndigheten skyndsamt anmäla detta till polismyndighet eller åklagare. Gäller misstanken ett olagligt utsläpp skall underrättelse också lämnas till Kustbevakningen.

Har en förundersökning inletts angående brott enligt denna lag skall tillsynsmyndighet på begäran bistå polismyndighet, Kustbevakningen och åklagare vid undersökningen.

7 kap. Särskilda åtgärder mot förorening

Förbud mot trafik m.m.

1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva sådana begränsningar av eller förbud mot trafik i farvatten inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon som behövs för att förebygga förorening.

Rapportering

3 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddelar föreskrifter om skyldighet

1. att rapportera utsläpp av *skadliga ämnen och händelser som innebär risk för förorening,*

2. att lämna sådana uppgifter om fartyg och fartygs last som behövs för att förebygga eller bekämpa utsläpp av skadliga ämnen.

Befälhavare, ägare och redare på svenskt fartyg samt på utländskt fartyg inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon skall omedelbart rapportera *om det från fartyget har skett ett* utsläpp av *olja eller annat skadligt ämne i strid mot 2 kap. 2-4 §§ eller föreskrifter meddelade med stöd av de paragraferna, även om utsläppet varit nödvändigt för fartygets säkerhet eller för att rädda människoliv till sjöss eller utsläppet skett som en följd av skada på fartyget eller dess utrustning. Detsamma gäller om fartyget eller dess utrustning genom haveri eller annan händelse påverkats så att risk för utsläpp av olja eller annat skadligt ämne föreligger.*

3 a §

Befälhavare på svenskt fartyg eller luftfartyg skall omedelbart rapportera observation av vattenförorening genom olja eller

annat skadligt ämne.

Rapport om sådana observationer skall även lämnas av befälhavare på utländskt fartyg eller luftfartyg som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium.

3 b §

Ytterligare föreskrifter om rapporteringsskyldigheten enligt 3 § och 3 a §§ samt föreskrifter att i andra fall lämna uppgifter om fartyg och fartygs last, meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Sjöfartsverket.

Förbud och förelägganden

4 §

Företer ett fartyg väsentliga brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift i de hänseenden som avses i 4 kap. 1 § eller överträds föreskrifter som har meddelats med stöd av 1 § detta kapitel, får sjöfartsverket och annan myndighet som regeringen utser meddela

1. förbud mot fartygets avgång eller vidare resa,
2. förbud att använda viss utrustning,
3. föreläggande att fartyget skall följa en viss färdväg,
4. föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats,
5. föreläggande i fråga om fartygets framförande eller drift.

Beslutas inte åtgärd som nu har sagts får myndigheten, när det gäller brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift, i stället meddela föreläggande att bristerna skall avhjälpas.

5 §

Släpps olja eller något annat skadligt ämne ut från ett fartyg *i strid mot gällande bestämmelser* eller kan det skäligen befaras att

Släpps olja eller något annat skadligt ämne ut från ett fartyg eller kan det skäligen befaras att så kommer att ske och finns det

så kommer att ske och finns det grundad anledning att anta att svenskt territorium, svenskt luftrum eller svenska intressen i övrigt kan skadas härigenom i avsevärd mån, får Sjöfartsverket och annan myndighet som regeringen utser meddela de förbud och förelägganden, som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening, såsom

grundad anledning att anta att svenskt territorium, svenskt luftrum eller svenska intressen i övrigt kan skadas härigenom i avsevärd mån, får Sjöfartsverket och annan myndighet som regeringen utser meddela de förbud och förelägganden, som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening, såsom

1. förbud mot fartygets avgång eller vidare resa,
2. förbud att påbörja eller fortsätta lastning, lossning. läktring eller bunkring,
3. förbud att använda viss utrustning,
4. föreläggande att fartyget skall följa en viss färdväg,
5. föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats,
6. föreläggande i fråga om fartygets framförande eller drift,
7. föreläggande att läktra olja eller annat skadligt ämne.

5 a §

Ett utländskt fartyg som befinner sig utanför svenskt inre vatten, får förbjudas att fortsätta sin resa enligt 4 eller 5 § endast om

1. utsläpp eller risk för utsläpp föreligger som en följd av sjöolycka eller åtgärder i samband med sådan olycka eller

2. en inspektion av fartyget har företagits med stöd av 6 kap. 2 § andra eller tredje stycket eller 2 a § och fartygets fortsatta resa medför eller kan medföra betydande risk för skada på den marina miljön.

6 a §

Har beträffande ett visst fartyg inte fullgjorts vad som med stöd av 3 kap. 7 § andra stycket 1. föreskrivits i fråga om skyldighet att lämna skadligt avfall till en mottagningsanordning får Sjöfartsverket och annan myndighet som regeringen utser meddela förbud för fartyget att avgå från en svensk hamn.

7 §

Beslut enligt 4 *eller* 5 § om förbud skall innehålla uppgift om de åtgärder som skall vidtas för rättelse. Beslut om föreläggande enligt *samma paragrafer* skall innehålla uppgift om den tid inom vilken åtgärderna skall vara vidtagna.

Beslut enligt 4, 5 *eller 6 a* § om förbud skall innehålla uppgift om de åtgärder som skall vidtas för rättelse. Beslut om föreläggande enligt *4 eller 5 §* skall innehålla uppgift om den tid inom vilken åtgärderna skall vara vidtagna.

8 §

I beslut enligt 4 *eller* 5 § får vite sättas ut. Föreläggande eller förbud vari vite har satts ut får allt efter omständigheterna riktas mot fartygets befälhavare, redare eller ägare.

I beslut enligt 4, 5 *eller 6 a* § får vite sättas ut. Föreläggande eller förbud vari vite har satts ut får allt efter omständigheterna riktas mot fartygets befälhavare, redare eller ägare.

10 §

Den myndighet som med stöd av 4, 5 *eller* 6 § har förbjudit ett fartygs avgång eller vidare resa skall, om fartyget befinner sig inom Sveriges sjöterritorium eller, i fråga om beslut enligt 4 eller 5 §, Sveriges ekonomiska zon,

Den myndighet som med stöd av 4, 5, 6 *eller 6 a §* har förbjudit ett fartygs avgång eller vidare resa, skall, om fartyget befinner sig inom Sveriges sjöterritorium eller, i fråga om beslut enligt 4 eller 5 §, Sveriges ekonomiska

genast anmäla beslutet för polis-, tull- och lotsmyndigheterna samt Kustbevakningen. Polismyndigheten skall, om det behövs, vidta åtgärder för att förhindra överträdelse av förbudet. Tull- och lotsmyndigheterna skall, så länge förbudet gäller, inställa de förrättningar för fartygets resa som ankommer på dem.

zon, genast anmäla beslutet för polis-, tull- och lotsmyndigheterna samt Kustbevakningen. Polismyndigheten skall, om det behövs, vidta åtgärder för att förhindra överträdelse av förbudet. Tull- och lotsmyndigheterna skall, så länge förbudet gäller, inställa de förrättningar för fartygets resa som ankommer på dem.

Gäller förbudet ett svenskt fartyg som befinner sig inom främmande lands sjöterritorium, är befälhavaren skyldig att på begäran av svensk utlandsmyndighet lämna fartygets nationalitetshandlingar till denna myndighet.

Märkning av olja

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddelar föreskrifter om sådan märkning av olja ombord på fartyg som behövs för att det skall kunna fastställas varifrån förorenande olja har kommit.

För att undersöka varifrån förorenande olja har kommit får polismyndighet eller den myndighet som har befogenhet att meddela beslut enligt 5 § ta oljeprov ombord på ett fartyg och för sådant ändamål avbryta fartygets resa, om det inte leder till någon väsentlig olägenhet.

8 kap. ***Vattenföroreningsavgift***

8 kap. ***Sanktionsavgifter***

Vattenföroreningsavgift

1 §

En särskild avgift (vattenföroreningsavgift) skall tas ut, om

En särskild avgift (vattenföroreningsavgift) skall tas ut,

något av de förbud mot utsläpp av olja från fartyg som avses i 2 kap. 2 § har överträtts och utsläppet inte är obetydligt. Detsamma gäller om *ett sådant utsläpp av olja som avses i 2 kap. 4 §* inte har begränsats så långt det är möjligt.	om *ett* utsläpp av olja *har skett i strid mot denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen* och utsläppet inte är obetydligt. Detsamma gäller om *olja till följd av olyckshändelse släppts ut från ett fartyg och utsläppet* inte har begränsats så långt det är möjligt.

Vattenföroreningsavgiften tillfaller staten.

2 §

Vattenföroreningsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets redare. *Om det avgörande inflytandet över fartygets drift utövades av någon annan i redarens ställe, skall avgiften dock påföras den andre. Finns inte någon som skall påföras avgiften enligt vad som nu sagts eller kan det inte utan att ärendet blir väsentligt fördröjt fastställas vem denne är, skall avgiften påföras den som vid överträdelsen var fartygets ägare.*	Vattenföroreningsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets *ägare eller* redare. *Visar ägaren att han saknat inflytande över fartygets drift får avgift dock inte påföras honom.*

För vattenföroreningsavgift som delägarna i ett partrederi skall betala enligt första stycket, svarar de solidariskt.

3 §

Vattenföroreningsavgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläppets omfattning samt fartygets storlek (bruttodräktighet) enligt följande tabell.

Med bruttodräktighet avses det bruttodräktighetstal som anges i det för fartyget gällande mätbrevet. Med basbelopp avses det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när utsläppet inträffade.

Nuvarande lydelse

Utsläppt oljemängd i liter	Avgift i basbelopp för fartyg med bruttodräktighet			
	upp till och med 3 000	3 001-15 000	15 001-50 000	50 001 och större
mindre än 1 000	1	1,5	2	2,5
1 000 - 26 000	1 samt 0,2	1,5 samt 0,3	2 samt 0,4	2,5 samt 0,5
	per påbörjat antal 1 000 liter utöver 1 000 liter			
26 001 - 101 000	6 samt 0,16	9 samt 0,24	12 samt 0,32	15 samt 0,48
	per påbörjat antal 1 000 liter utöver 26 000 liter			
101 001 - 501 000	18 samt 0,04	27 samt 0,06	36 samt 0,08	51 samt 0,12
	per påbörjat antal 1 000 liter utöver 101 000 liter			
501 001 och mer	34 samt 0,02	51 samt 0,03	68 samt 0,04	99 samt 0,06
	per påbörjat antal 1 000 liter utöver 501 000 liter			

Föreslagen lydelse

Utsläppt oljemängd i liter	Avgift i basbelopp för fartyg med bruttodräktighet			
	upp till och med 3 000	3 001-15 000	15 001-50 000	50 001 och större
mindre än 50	1	1,5	2	2,5
50-1 000	2	3	4	5
1 001-26 000	2 samt 0,16	3 samt 0,24	4 samt 0,32	5 samt 0,4
	per påbörjat antal 1 000 liter utöver 1 000 liter			
26 001-101 000	6 samt 0,16	9 samt 0,24	12 samt 0,32	15 samt 0,48
	per påbörjat antal 1 000 liter utöver 26 000 liter			
101 001-501 000	18 samt 0,04	27 samt 0,06	36 samt 0,08	51 samt 0,12
	per påbörjat antal 1 000 liter utöver 101 000 liter			
501 001 och mer	34 samt 0,02	51 samt 0,03	68 samt 0,04	99 samt 0,06
	per påbörjat antal 1 000 liter utöver 501 000 liter			

5 §

Frågor om vattenföroreningsavgift prövas av Kustbevakningen.

Innan Kustbevakningen beslutar om avgift skall den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

Beslut att ta ut vattenföroreningsavgift skall delges.

7 §

Påförs någon som är ägare av fartyget eller lasten vattenföroreningsavgift, får kustbevakningen samtidigt *beträffande egendomen besluta sådant* förbud eller föreläggande som *avses i 6 § första stycket, om det behövs* för att säkerställa statens anspråk på avgiften. Beslutet gäller längst till dess verkställighet sker.

Beslut enligt första stycket får meddelas även innan avgiftsärendet avgörs, *om det finns sannolika skäl att avgift kommer att påföras någon som är ägare av fartyget eller lasten.*

6 §

Påförs någon som är ägare av fartyget eller lasten vattenföroreningsavgift, får Kustbevakningen samtidigt *meddela de* förbud eller *förelägganden* som *är nödvändiga* för att säkerställa statens anspråk på avgiften, *såsom förbud mot fartygets avgång eller vidare resa eller föreläggande att fartyget skall anlöpa viss hamn.* Beslutet gäller längst till dess verkställighet sker.

Om det finns sannolika skäl att vattenföroreningsavgift kommer att tas ut får Kustbevakningen även innan avgiftsärendet avgörs, *meddela förbud eller föreläggande som avses i första stycket. Sådant beslut får meddelas även om det kan antas att annan än ägaren av fartyget eller lasten kommer att påföras avgift.*

Ställs säkerhet för avgiftsskyldighetens fullgörande eller finns det i övrigt inte längre fog för ett beslut enligt första eller andra stycket, skall beslutet omedelbart hävas.

7 §

En åtgärd enligt 6 § som riktas mot ett utländskt fartyg, som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, får med anledning av ett utsläpp i den ekonomiska zonen, vidtas endast om

1. det är klarlagt att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget och

2. detta utsläpp medfört eller kan medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon.

8 §

Beslut om förbud eller föreläggande enligt 6 *eller 7 § gäller inte i något fall* längre än *fjorton dagar* efter det att ett sådant beslut med anledning av utsläppet först meddelades rörande fartyget eller dess last.

Beslut om förbud eller föreläggande enligt 6 § *får inte avse* längre *tid* än *fyra dagar* efter det att ett sådant beslut med anledning av utsläppet först meddelades rörande fartyget eller dess last. *Påförs ägaren av fartyget eller lasten inom denna tid vattenföroreningsavgift får dock beslutet avse tiden fram till dess verkställighet sker.*

9 §

I fråga om förbud eller föreläggande enligt 6 *eller 7* § gäller 7 kap. 7-10 §§ i tillämpliga delar. *Därvid skall vad som sägs i 7 kap. 8 och 9 §§ om fartygets befälhavare, redare eller ägare gälla även den som i redarens ställe*

I fråga om förbud eller föreläggande enligt 6 § gäller 7 kap. 7-10 §§ i tillämpliga delar.

utövade det avgörande inflytandet över fartygets drift.

10 §

I avgiftsärenden hos kustbevakningen är fartygets befälhavare behörig att på partens vägnar ta emot underrättelse enligt *17 § förvaltningslagen (1986:223)* och avge yttrande som avses i samma lagrum. Han är på motsvarande sätt behörig att ta emot underrättelse om kustbevakningens beslut enligt *21 § nämnda lag* och att överklaga beslutet.

I avgiftsärenden hos Kustbevakningen är fartygets befälhavare behörig att på partens vägnar ta emot underrättelse enligt *5 § andra stycket* och avge yttrande som avses i samma lagrum. Han är på motsvarande sätt behörig att ta emot underrättelse om Kustbevakningens beslut enligt *5 § tredje stycket* och att överklaga beslutet.

Övriga sanktionsavgifter

11 §

En sanktionsavgift skall tas ut

1. om vad som föreskrivs i fråga om förande av dagbok som avses i 5 kap. 1 §, har åsidosatts eller om sådan dagbok innehåller oriktig eller vilseledande uppgift,

2. om anordning för utsläpp till havet har anbringats i strid mot förbud som har meddelats med stöd av 4 kap. 1 § andra stycket,

3. om vad som med stöd av 3 kap. 7 § andra stycket 1. föreskrivits i fråga om skyldighet att lämna skadligt avfall till en mottagningsanordning har åsidosatts.

Detta gäller dock endast om regeringen har föreskrivit om avgift enligt 13 §.

12 §

Sanktionsavgift enligt 11 § skall påföras fartygets befälhavare. Har befälhavaren överlåtit ansvaret för tillsynen över hanteringen ombord av skadliga ämnen till visst befäl eller har visst befäl sådant ansvar till följd av tjänstens beskaffenhet skall avgift enligt 11 § första stycket 1. och 2. även påföras det befälet.

13 §

Regeringen meddelar föreskrifter om de överträdelser för vilka sanktionsavgift skall betalas enligt 11 § och om avgiftens storlek. När avgiften bestäms skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgift skall uppgå till minst 3 000 kr och högst 30 000 kr.

Om avgiften med hänsyn till omständigheterna framstår som uppenbart oskälig, får den nedsättas eller efterges.

14 §

Sanktionsavgift enligt 11 § beslutas av Sjöfartsverket. Kan Sjöfartsverkets beslut inte avvaktas får sanktionsavgift dock beslutas av Kustbevakningen.

Innan avgift beslutas skall den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

Beslut om att ta ut avgift skall delges den som avgiften påförs.

Preskription

15 §

Avgift enligt 1 eller 11 § får inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte inom tre år från det att överträdelsen begicks har getts tillfälle att yttra sig.

9 kap. ***Besvär*** **m.m.**

9 kap. ***Överklagande*** **m.m.**

1 §

Om ett beslut enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5 *eller* 6 § har meddelats av annan myndighet än sjöfartsverket, skall det genast underställas verket. *Om ett beslut enligt 8 kap. 6 § har meddelats av annan myndighet än kustbevakningen, skall det genast underställas detta verk.*

Om ett beslut enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5, 6 *eller 6 a* § *eller 8 kap. 14 §* har meddelats av annan myndighet än Sjöfartsverket, skall det genast underställas verket.

2 §

Beslut som har meddelats av Sjöfartsverket i frågor som avses i 7 kap. 4 § första stycket, 5 *eller* 6 § får överklagas *hos* allmän förvaltningsdomstol.

Beslut som har meddelats av Sjöfartsverket i frågor som avses i 7 kap. 4 § första stycket, 5, 6 *eller 6 a* § *eller 8 kap. 11 §* får överklagas *till* allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i andra frågor som avses i 7 kap. får överklagas

1. hos Sjöfartsverket, om beslutet har meddelats av en annan myndighet som inte är central förvaltningsmyndighet och inte heller kommunal myndighet, eller

2. hos regeringen, om beslutet har meddelats av Sjöfartsverket eller av en annan myndighet som är central förvaltningsmyndighet.

3 §

Kustbevakningens beslut om vattenföroreningsavgift och om förbud eller föreläggande enligt 8 kap. 6 *eller 7* § får överklagas *genom besvär hos* den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där den enhet vid kustbevakningen som meddelat det överklagade beslutet har sitt säte.

Kustbevakningens beslut om vattenföroreningsavgift och om förbud eller förelägganden enligt 8 kap. 6 § får överklagas *till* den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där den enhet vid Kustbevakningen som meddelat det överklagade beslutet har sitt säte.

5 §

Beträffande talan vid domstol rörande beslut om påförande av vattenföroreningsavgift gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter.

Första stycket tillämpas även beträffande talan vid domstol angående förbud eller föreläggande enligt 8 kap. 6 *eller 7* §. I fråga om handläggningen vid tingsrätt gäller dock bestämmelserna i 52 kap. 2, 3 och 5-12 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. De bestämmelser som avser hovrätt gäller därvid i stället tingsrätten.

Första stycket tillämpas även beträffande talan vid domstol angående förbud eller föreläggande enligt 8 kap. 6 §. I fråga om handläggningen vid tingsrätt gäller dock bestämmelserna i 52 kap. 2, 3 och 5-12 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. De bestämmelser som avser hovrätt gäller därvid i stället tingsrätten. *Domstolen får, utan att motparten dessförinnan getts tillfälle att yttra sig, förordna att en åtgärd enligt 8 kap. 6 § omedelbart skall hävas.*

Bestämmelserna i rättegångsbalken om kvarstad i brottmål gäller i tillämpliga delar i mål som avses i första stycket.

Allmän åklagare företräder staten i mål vid domstol rörande beslut av Kustbevakningen som har överklagats enligt 3 §.

6 §

Kustbevakningens beslut och domstols dom varigenom vattenföroreningsavgift påförs får verkställas genast, om inte annat förordnas eller säkerhet ställs för avgiftsskyldighetens fullgörande. Om verkställigheten gäller i övrigt vad som föreskrivs i utsökningsbalken om allmänt mål. Utmätt egendom får dock inte säljas utan gäldenärens samtycke, förrän beslutet eller domen har vunnit laga kraft.	Kustbevakningens beslut och domstols dom varigenom vattenföroreningsavgift påförs får verkställas genast, om inte annat förordnas eller säkerhet ställs för avgiftsskyldighetens fullgörande. *Detsamma gäller beslut varigenom sanktionsavgift påförs enligt 8 kap. 11 §.* Om verkställigheten gäller i övrigt vad som föreskrivs i utsökningsbalken om allmänt mål. Utmätt egendom får dock inte säljas utan gäldenärens samtycke, förrän beslutet eller domen har vunnit laga kraft.

Andra beslut i frågor som avses i 1-8 kap. gäller omedelbart, om inte annat föreskrivs i beslutet. I fråga om beslut som skall underställas Sjöfartsverket eller Kustbevakningen kan Sjöfartsverket eller Kustbevakningen förordna att beslutet tills vidare inte skall gälla.

7 §

En *påförd vattenföroreningsavgift bortfaller i den mån verkställighet* inte har *skett* inom tio år från det att beslutet *vann laga kraft.*	En *avgift som beslutats enligt 8 kap. faller bort, om avgiften* inte har *verkställts* inom tio år från det att beslutet *har vunnit* laga kraft.

10 kap. *Ansvar* m.m.

10 kap. *Straffbestämmelser* m.m.

1 §

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud som gäller enligt *2 kap. 2 § första stycket eller mot 2 kap. 4 § eller mot en föreskrift som har*	Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud *mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen,* som gäller enligt *denna lag eller före-*

meddelats med stöd av 2 kap. 2 § andra stycket eller 2 kap. 3 §, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.	*skrifter meddelade med stöd av lagen.* *Till samma straff döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att vidta åtgärder för att begränsa ett utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen, som till följd av olyckshändelse släppts ut från fartyget.* *Om gärning som avses i första eller andra stycket är att anse som ringa, döms inte till ansvar.*

2 §

Till *böter eller fängelse i högst två år döms befälhavaren, om han har brustit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte skall ske i strid mot denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Om befälhavaren har överlåtit ansvaret för tillsynen över hanteringen ombord av skadliga ämnen till visst befäl eller om visst befäl har sådant ansvar till följd av tjänstens beskaffenhet, gäller vad nu har sagts i stället det befälet.*	Till *ansvar enligt 1 § döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken.*

3 §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot

1. en föreskrift som har meddelats med stöd av 7 kap. 1 eller 2 §,	1. en föreskrift *om begränsning av eller förbud mot trafik eller om läktring av skadliga ämnen* som har meddelats med stöd av 7 kap. 1 eller 2 §,
2. ett förbud eller föreläggande som har meddelats med stöd av 7	2. ett förbud eller föreläggande *beträffande fartyget* som har

kap. 4 eller 5 §, eller

3. ett förbud som har meddelats med stöd av 7 kap. 6 §.

meddelats med stöd av 7 kap. 4 eller 5 §, eller

3. ett förbud *beträffande fartyget* som har meddelats med stöd av 7 kap. 6 *eller 6 a* §.

4 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms

1. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 7 §, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller miljöbalken,

2. *en* befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet *bryter* mot *en föreskrift* som har meddelats med stöd av 4 kap. 2 §,

3. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 3 §, 5 kap. 1 § *eller* 7 kap. 3 §,

1. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift *om utformning och drift av mottagnings- och behandlingsanordning för avfall* som har meddelats med stöd av 3 kap. 7 § *första stycket*, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller miljöbalken,

2. befälhavare *och redare eller ägare* som uppsåtligen eller av oaktsamhet *använder ett fartyg till sjöfart i strid* mot *förbud* som har meddelats med stöd av 4 kap. 2 §,

3. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift *rörande hanteringen av skadliga ämnen som transporteras till sjöss i förpackad form m.m.* som har meddelats med stöd av 4 kap. 3 §,

4. redare eller ägare som uppsåtligen eller av oaktsamhet försummar sin skyldighet att enligt föreskrifter meddelade med stöd av 5 kap. 1 § *bevara dagbok,*

5. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet försummar sin skyldighet att enligt 7 kap. 3 *eller 3 a* § *rapportera utsläpp eller händelser som medför risk för*

	utsläpp eller som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att lämna sådana uppgifter som föreskrivits med stöd av 7 kap. 3 b §,
4. den som uppsåtligen *bryter mot* 5 kap. 2 § *första stycket,*	*6.* den som uppsåtligen *vägrar en myndighet som anges i* 5 kap. 2 § *att ta del av dagböcker och andra handlingar rörande hanteringen av skadliga ämnen ombord,*
5. fartygets redare eller ägare, *om han* uppsåtligen eller av oaktsamhet *bryter mot* 6 kap. *9 §.*	*7.* redare eller ägare *som* uppsåtligen eller av oaktsamhet *underlåter att tillse att fartyget undergår sådan tillsyn som anges i* 6 kap. *1* §.
	5 §
Till böter döms	
1. den som uppsåtligen bryter mot förbud som gäller enligt 3 kap. 4 § första stycket eller 5 § eller *mot en* föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 4 § andra stycket,	1. den som uppsåtligen bryter mot förbud *rörande avgift för mottagning eller annan hantering av avfall* som gäller enligt 3 kap. 4 § första stycket eller 5 § eller *enligt* föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 4 § andra stycket,
2. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet *bryter mot* 3 kap. 6 § eller *mot en föreskrift* som har meddelats med stöd av *denna paragraf,*	2. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet *till en mottagningsanordning för avfall underlåter att lämna uppgifter som avses i* 3 kap. 6 §,
	3. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud mot lastning, reparation eller annan verksamhet som gäller enligt 3 kap. 6 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den paragrafen,
3. den som uppsåtligen lämnar en oriktig uppgift till en tillsynsmyndighet för att erhålla ett	*4.* den som uppsåtligen lämnar en oriktig uppgift till en tillsynsmyndighet för att erhålla ett cer-

certifikat som utfärdas med stöd av denna lag eller för att få giltighetstiden för ett sådant certifikat förlängd,

4. en befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 7 kap. 11 § *första stycket.*

tifikat som utfärdas med stöd av denna lag eller för att få giltighetstiden för ett sådant certifikat förlängd,

5. befälhavare *och redare eller ägare* som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift *om märkning av olja* som har meddelats med stöd av 7 kap. 11 §.

7 §

Bryter någon mot ett förbud eller föreläggande enligt 7 kap. 4 *eller* 5 §, som har förenats med vite, skall han inte dömas till ansvar.

Bryter någon mot ett förbud eller föreläggande enligt 7 kap. 4, 5 *eller 6 a* § som har förenats med vite, skall han inte dömas till ansvar.

8 §

Mål om ansvar för brott som avses i denna lag eller om ersättning för åtgärder som verkställts enligt 7 kap. 9 § handläggs av tingsrätt som är behörig domstol enligt rättegångsbalken eller enligt 21 kap. 1, 2 och 8 §§ sjölagen (1994:1009).

Har ett brott som avses i denna lag begåtts på ett fartyg utanför svensk hamn skall åtal för brottet dock väckas vid den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort

1. som ligger närmast den plats där brottet förövades eller

2. där den hamn är belägen dit den misstänkte först anländer med fartyget.

Åtal för brott enligt andra stycket får även väckas vid den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort

1. där den misstänkte skall svara i tvistemål i allmänhet eller

2. där den misstänkte gripits eller annars uppehåller sig.

Vad som föreskrivs i andra och tredje styckena gäller också brottmål i fråga om en gärning som avses i 1 §, även om samma eller strängare straff kan ådömas för gärningen enligt brottsbalken eller miljöbalken.

Om sjörättsdomstol inte finns på den ort där den misstänkte skall svara enligt andra eller tredje stycket väcks åtal vid den sjörättsdomstol som är närmast den orten.

9 §

Om brott enligt denna lag *som* har begåtts utanför svenskt inre vatten på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat finns särskilda bestämmelser i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg.

Om brott enligt denna lag har begåtts utanför svenskt inre vatten på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat finns särskilda bestämmelser *om straff m.m.* i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svenskt lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg.

Bestämmelser om förundersökning vid brott mot denna lag finns i lagen (0000:00) med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000. Lagen i sin äldre lydelse skall dock fortsätta att tillämpas på överträdelser som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

2 Förslag till Lag med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag tillämpas vid förundersökning rörande brott mot bestämmelser i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg eller mot föreskrifter meddelade med stöd av den lagen.

Lagen gäller även om straff för en gärning som avses i första stycket kan ådömas enligt brottsbalken eller miljöbalken.

Om annat inte särskilt föreskrivits i denna lag gäller i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken och andra författningar angående förundersökning i allmänhet och angående tvångsmedel.

Förundersökning

2 § Kustbevakningen bedriver övervakning inom Sveriges territorialhav och ekonomiska zon samt i kustvattnen och Vänern och Mälaren för att upptäcka och hindra brott som avses i 1 §.

3 § Beslut om att inleda förundersökning rörande brott mot bestämmelser om förbud mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen får fattas av Kustbevakningen. Vad som i rättegångsbalken sägs om undersökningsledare skall, med de begränsningar som följer av denna lag, då gälla Kustbevakningen.

Har förundersökningen inletts av Kustbevakningen skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl.

4 § Vid förundersökning rörande brott som avses i 1 § får åklagaren eller, om polismyndighet bedriver undersökningen, denna vid undersökningens verkställande anlita biträde av Kustbevakningen samt uppdra åt tjänsteman vid Kustbevakningen att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Innan förundersökning hunnit inledas, får tjänsteman vid Kustbevakningen hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen.

Om det vid förundersökning rörande brott som avses i 1 § förekommer misstanke också om annat brott, får Kustbevakningen medverka vid förundersökningen även rörande detta, om åklagaren finner att så lämpligen bör ske.

5 § Har förundersökning inletts rörande brott mot bestämmelser om förbud mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen och kan det skäligen misstänkas att brottet begåtts på ett fartyg registrerat i en främmande stat, skall åklagaren snarast pröva om framställning om överförande av utredning och lagföring skall göras till den stat där fartyget är registrerat (flaggstatsrapport).

Föreskrifter om förfarandet vid flaggstatsrapport meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Tvångsmedel

Kvarhållande m.m. av fartyg

6 § Om det behövs för att företa husrannsakan eller för att utföra annan åtgärd som hör till utredningen om brott som avses i 1 § får, under de förutsättningar som nedan anges, ett fartyg stoppas, kvarhållas eller inbringas till svensk hamn.

7 § Åtgärd enligt 6 § får avse svenska fartyg samt utländska fartyg som befinner sig på svenskt inre vatten om det finns klara skäl att anta att det på fartyget begåtts ett förbjudet utsläpp eller ett brott som avses i 10 kap. 3 eller 4 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

8 § Beträffande ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav får åtgärd som avses i 6 § företas om det föreligger klara skäl att anta att ett förbjudet utsläpp skett från fartyget inom Sveriges sjöterritorium eller att det på fartyget begåtts brott som avses i 10 kap. 3 eller 4 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, om brottet begåtts på svenskt inre vatten.

Föreligger sådan misstanke om brott som anges i första stycket får åtgärd som avses i 6 § företas också då fartyget befinner sig i Sveriges ekonomiska zon, om fartyget blivit föremål för omedelbart förföljande.

9 § Åtgärd enligt 6 § som avser ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon får, med anledning av en överträdelse i den ekonomiska zonen, företas endast om det är uppenbart att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget i zonen och detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon.

Är åtgärd enligt 6 § nödvändig för att på ett utländskt fartyg, som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, företa undersökning för eftersökande av föremål som är underkastat beslag eller annars för att utröna omständighet som kan ha betydelse för utredning om brottet, får, utan hinder av bestämmelserna i första stycket, åtgärden beslutas om det finns klara skäl att anta att ett förbjudet utsläpp skett från fartyget i den ekonomiska zonen och

1. utsläppet har medfört eller kan medföra betydande förorening av den marina miljön och
2. fartygets befälhavare har vägrat att lämna uppgifter om fartygets identitet och registreringshamn, senaste och nästa anlöpningshamn och annan relevant information som begärts eller den information som lämnats uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden och
3. en undersökning av fartyget är påkallad av omständigheterna i övrigt.

10 § Åtgärd som avses i 6 § får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse och får inte avse längre tid än som är oundgängligen nödvändig för att säkra bevisning rörande brottet. Finns det inte längre fog för åtgärden skall den omedelbart hävas.

Har åtgärd beträffande ett utländskt fartyg beslutats med stöd av 9 § andra stycket och har undersökningen slutförts får fartyget kvarhållas endast om stöd för fortsatt åtgärd beträffande fartyget föreligger enligt 9 § första stycket.

11 § Förordnande om åtgärd enligt 6 § meddelas av åklagaren.

Utan sådant förordnande och om det uppenbart behövs för att säkra bevisning får vid fara i dröjsmål tjänsteman vid Kustbevakningen och polisman stoppa eller kvarhålla ett fartyg.

12 § Har tjänsteman vid Kustbevakningen eller polisman utan föregående beslut av åklagaren stoppat eller kvarhållit ett fartyg, skall åtgärden skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart skall pröva vidare åtgärder beträffande fartyget.

13 § Kan det skäligen befaras att fullgörelse av böter eller företagsbot, som kan antas komma att ådömas på grund av ett förbjudet utsläpp från ett fartyg, omöjliggörs eller väsentligen försvåras, får fartyget kvarhållas.

Kvarhållande får beslutas även om fartyget inte tillhör den misstänkte och får förenas med beslut att fartyget skall inbringas till svensk hamn.

Kvarhållande får beslutas under samma förutsättningar som gäller enligt 7 och 8 §§ samt 9 § första stycket. Beslut fattas av åklagaren.

14 § Kvarhållande enligt 13 § får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Ställs säkerhet för betalningsskyldighetens fullgörande eller finns det i övrigt inte längre fog för åtgärden skall den omedelbart hävas.

15 § Underrättelse om åklagarens beslut att kvarhålla ett fartyg enligt denna lag skall genast lämnas till befälhavaren och fartygets redare eller ägare. Underrättelse skall vidare lämnas till tull- och lotsmyndigheterna som, så länge förbudet gäller, skall inställa de förrättningar för fartygets resa som ankommer på dem.

16 § Den som berörs av ett beslut om kvarhållande får överklaga beslutet till tingsrätten. I fråga om handläggningen vid tingsrätt gäller bestämmelserna i 52 kap. 2, 3 och 5-12 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. De bestämmelser som avser hovrätt gäller därvid i stället tingsrätten.

Tingsrätten får, utan att åklagaren dessförinnan har getts tillfälle att yttra sig, förordna att vidtagen åtgärd omedelbart skall hävas.

17 § Beslut om åtgärd enligt 6 eller 13 § gäller inte i något fall längre än fyra dagar efter det att sådant beslut först meddelades rörande fartyget.

Har åklagaren inom tid som anges i första stycket till rätten ingett framställning om kvarstad i fartyget gäller dock beslutet till dess rätten prövat frågan om kvarstad.

Bestämmelserna i 26 kap. rättegångsbalken om kvarstad i brottmål gäller i tillämpliga delar i mål som avses i andra stycket. Åklagarens beslut att kvarhålla ett fartyg enligt 13 § skall därvid jämställas med att åklagaren tagit lös egendom i förvar.

Gripande m.m.

18 § Tjänsteman vid Kustbevakningen har samma rätt som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman att gripa den som misstänks för brott som

avses i 1 § samt ta med den till förhör som befinner sig på den plats där ett sådant brott förövats.

Beslag

19 § Tjänsteman vid Kustbevakningen som med laga rätt griper en misstänkt eller verkställer anhållande, häktning, husrannsakan eller kroppsvisitation får ta föremål som därvid påträffas i beslag. Tjänsteman vid Kustbevakningen har i övrigt, i fråga om brott som avses i 1 §, samma rätt som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman att vid fara i dröjsmål ta egendom i beslag.

Verkställs beslag av annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne inte beslutat beslaget, skall anmälan skyndsamt göras till honom, som omedelbart skall pröva om beslaget skall bestå.

Husrannsakan

20 § I stället för vad som följer av bestämmelserna i 28 kap. 1 § rättegångsbalken och lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg, får med anledning av brott som avses i 1 § husrannsakan på ett utländskt fartyg företas med stöd av 22 § tredje stycket eller under samma förutsättningar som gäller för kvarhållande m.m. av fartyget enligt 7-9 §§.

21 § I fråga om utländska fartyg som har certifikat som avses i 4 kap. 1 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg eller motsvarande handlingar utfärdade av behöriga utländska myndigheter och som medför dagböcker och andra handlingar som avses i 5 kap. 1 § lagen om åtgärder mot förorening från fartyg, skall en undersökning ombord alltid inledas med en granskning av dessa handlingar. Husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken eller sådan undersökning som avses i 22 § tredje stycket får företas endast om en granskning av handlingarna inte är tillräcklig för att verifiera en misstanke om att det på fartyget begåtts brott beträffande vilket husrannsakan får företas.

22 § Förordnande om husrannsakan i fråga om brott som avses i 1 § meddelas av undersökningsledare vid polismyndighet, åklagaren eller rätten. Beslut om husrannsakan på ett fartyg skall dock alltid fattas av åklagaren eller rätten.

I fråga om brott som avses i 1 § har tjänsteman vid Kustbevakningen samma rätt att företa husrannsakan som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman om fara är i dröjsmål.

Finns det klara skäl att anta att ett förbjudet utsläpp begåtts på ett fartyg och har fartyget frivilligt anlöpt svensk hamn får tjänsteman vid Kustbevakningen och polisman utan förordnande enligt första stycket företa husrannsakan i fartygs maskinrum, pumprum, lasttankar och liknande utrymmen för att undersöka varifrån olja eller annat förorenande ämne har kommit.

23 § Tjänsteman vid Kustbevakningen har i fråga om brott som avses i 1 § samma rätt som tillkommer polisman att företa undersökning med stöd av 28 kap. 10 § rättegångsbalken.

24 § Tjänsteman vid Kustbevakningen har i fråga om brott som avses i 1 § samma rätt som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman att vid fara i dröjsmål företa kroppsvisitation.

Utövandet av befogenheterna

25 § För att verkställa en åtgärd enligt denna lag får tjänsteman vid Kustbevakningen inte använda strängare medel än förhållandena kräver. Rättelse bör i första hand försöka vinnas genom upplysningar och anmaningar och våld får tillgripas bara när uppgiften inte kan lösas på annat sätt. Om våld tillgrips, skall den lindrigaste form som kan leda till det avsedda resultatet användas. Våld får inte brukas längre än som är oundgängligen nödvändigt.

26 § Befogenheterna enligt denna lag får endast utövas av tjänstemän vid Kustbevakningen som uppfyller de krav regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriver i fråga om tjänsteställning, utbildning och erfarenhet eller i annat avseende.

27 § Har åtgärd enligt 4 § andra stycket, 18, 22 § andra eller tredje stycket, 23 eller 24 § företagits av tjänsteman vid Kustbevakningen skall åtgärden skyndsamt anmälas till den som har rätt att leda förundersökning rörande brottet.

Övriga bestämmelser

28 § Vid tillämpning av denna lag är fartygets befälhavare behörig att företräda fartygets ägare, redare eller annan som i redarens ställe vid gärningstillfället utövade ett avgörande inflytande över fartyget drift.

29 § Har åtgärd beträffande ett utländskt fartyg vidtagits med stöd av denna lag skall underrättelse om omständigheterna kring åtgärden genast lämnas till konsuln eller den närmaste diplomatiska representanten för det land

där fartyget är registrerat. Sådan underrättelse skall, när så är möjligt, även lämnas till sjöfartsmyndigheten i samma land.

Väcks åtal för brott som avses i 1 § och har brottet begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon skall flaggstaten underrättas om åtalet på sätt som sägs i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg skall införas två nya paragrafer, 4 och 5 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 §
	Om brott enligt 10 kap. 1, 3 eller 4 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg 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 straff för gärningen skall ådömas enligt brottsbalken eller miljöbalken.
	5 §
	Åtal för brott som avses i 4 § får väckas endast
	1. om den stat i vilken fartyget är registrerat inte inom sex månader från det att staten underrättats om brottet inlett rättsliga förfaranden som syftar till att ådöma straff för liknande gärning i den staten eller
	2. om brottet avser ett förbjudet utsläpp och detta medfört eller kunnat medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intres-

sen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon eller

3. om den stat i vilken fartyget är registrerat upprepade gånger underlåtit att iaktta sina skyldigheter att vidta åtgärder med anledning av överträdelser begångna på dess fartyg.

Att åtal för brott som avses i första stycket i vissa fall får väckas endast efter förordnande därom av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill följer av 2 kap. 5 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

4 Förslag till Lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (1988:49)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 2 § fartygssäkerhetslagen (1988:49) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 kap. 2 §
Befälhavare skall se till att han har den kännedom om fartyget som han behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter beträffande säkerheten på fartyget.	Befälhavare skall se till att han har den kännedom om fartyget som han behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter beträffande säkerheten på fartyget *och för att förhindra förorening.*
Innan en resa påbörjas, skall befälhavaren se till att fartyget görs sjöklart.	
När en *ombordanställd* tillträder sin befattning ombord, skall han genom befälhavarens försorg få behövlig kännedom om fartyget samt om grundläggande säkerhetsbestämmelser och åtgärder vid sjöolycka.	När en *anställd* tillträder sin befattning ombord, skall han genom befälhavarens försorg få behövlig kännedom om fartyget samt om grundläggande säkerhetsbestämmelser, *bestämmelser till skydd för den marina miljön mot förorening från fartyg* och åtgärder vid sjöolycka.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning
dels att 1 och 3 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 10 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Denna lag tillämpas när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller	Denna lag tillämpas när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller
1. skyddsobjekt och militära skyddsområden,	1. skyddsobjekt och militära skyddsområden,
2. jakt,	2. jakt,
3. fiske,	3. fiske,
4. bevarande av den marina miljön och annan naturvård,	4. bevarande av den marina miljön och annan naturvård,
5. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken,	5. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken,
6. åtgärder mot förorening från fartyg,	
7. dumpning av avfall i vatten,	*6.* dumpning av avfall i vatten,
8. kontinentalsockeln,	*7.* kontinentalsockeln,
9. fornminnen och sjöfynd,	*8.* fornminnen och sjöfynd,
10. fartygs registrering och identifiering,	*9.* fartygs registrering och identifiering,
11. skydd för den marina miljön mot andra förorenande åtgärder än *sådana som avses i 6 och 7,*	*10.* skydd för den marina miljön mot andra förorenande åtgärder än *dumpning av avfall, dock ej åtgärder mot förorening från fartyg,*

12. märkning och användning av oljeprodukter,	*11.* märkning och användning av oljeprodukter,
13. utlännings inresa till eller utresa från Sverige,	*12.* utlännings inresa till eller utresa från Sverige,
14. åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.	*13.* åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.
Lagen tillämpas i fråga om övervakning enligt punkterna 2-8, 10-12 och 14 även inom Sveriges ekonomiska zon.	Lagen tillämpas i fråga om övervakning enligt punkterna 2-*7, 9-11* och *13* även inom Sveriges ekonomiska zon.

Lagen tillämpas även när Kustbevakningen till havs och i kustvattnen, Vänern och Mälaren samt inom den ekonomiska zonen bedriver övervakning för att hindra brott mot lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

3 §

Kustbevakningstjänsteman har samma befogenhet som tillkommer polisman enligt 13 § polislagen (1984:387) att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör omedelbar fara för denna. Sådan befogenhet har han också när det fordras för att avvärja brott mot de föreskrifter som avses i 1 § 5, 6 *och 7.*	Kustbevakningstjänsteman har samma befogenhet som tillkommer polisman enligt 13 § polislagen (1984:387) att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör omedelbar fara för denna. Sådan befogenhet har han också när det fordras för att avvärja brott mot de föreskrifter som avses i 1 § 5 *och* 6.

Vid omhändertagande som avses i första stycket skall kustbevakningstjänsteman tillämpa bestämmelserna i 17 § polislagen.

10 §

Särskilda bestämmelser om Kustbevakningens medverkan vid förundersökning rörande brott som gäller åtgärder mot förorening från fartyg finns i lagen (0000:00) med särskilda bestämmelser om förundersökning vid

brott rörande förorening från fartyg.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

6 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Riksåklagaren bemyndigas att enligt 2 kap. 5 eller 5 a § brottsbalken förordna om åtal för	
1. ett brott som har begåtts inom landet på ett utländskt fartyg eller luftfartyg eller av en utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen på fartyget eller annars följde med fartyget, om brottet har begåtts mot en annan sådan utlänning eller ett utländskt intresse,	
2. om brott som har begåtts utomlands av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige,	
3. en gärning som har begåtts av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige om frågan om ansvar för samma gärning har prövats genom dom meddelad i en främmande stat,	
4. ett brott mot fiskelagen (1993:787) som har begåtts av en utländsk medborgare i Sveriges ekonomiska zon.	4. ett brott mot fiskelagen (1993:787) *eller mot lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg* som har begåtts av en utländsk medborgare i Sveriges ekonomiska zon.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2000.

Del A Inledning

1 Utredningsuppdraget

1.1 Uppdraget

Utredningens huvuduppgift har enligt direktiven (dir. 1996:82) varit att göra en utvärdering av gällande regler för de ingripanden som kan bli aktuella när ett oljeutsläpp har skett till sjöss samt föreslå åtgärder för att effektivisera det rättsliga beivrandet av dessa utsläpp. I uppdraget har ingått att kartlägga förekomsten av oljeutsläpp och andra utsläpp av förorenande ämnen inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon under de senaste åren, redovisa i vilken omfattning utsläppen lett till straffrättsliga eller andra ingripanden från berörda myndigheter samt analysera anledningen till att inte alla utsläpp föranlett något sådant ingripande. På grundval av kartläggningen och redovisningen har vi därefter haft att identifiera de svårigheter som är förknippade med att vidta rättsliga åtgärder med anledning av olagliga utsläpp och andra utsläpp av förorenande ämnen till sjöss samt lämna förslag till åtgärder som kan leda till effektivare ingripanden från myndigheternas sida. Vi har haft till uppgift att även i övrigt göra en översyn av det regelsystem som finns på området och efter en utvärdering av hur detta fungerar i praktiken föreslå de förändringar som kan vara påkallade av effektivitetsskäl. Uppdraget har omfattat att lämna förslag på hur frågan om svensk domsrätt kan lösas när det gäller olagliga oljeutsläpp och andra utsläpp av förorenande ämnen som skett från utländska fartyg i Sveriges ekonomiska zon.

Regeringen har den 19 december 1996 gett Sjöfartsverket i uppdrag att undersöka hur systemet med mottagningsanordningar för oljehaltigt avfall från fartyg fungerar. I vårt uppdrag har ingått att - på grundval av resultatet av denna undersökning - föreslå sådana ändringar i detta system som kan medföra att de olagliga utsläppen minskar.

Direktiven i dess helhet framgår av *bilaga 1*.

Justitieutskottet anförde i sitt betänkande (1996/97:JuU1) Anslag till rättsväsendet Budgetåret 1997 att utredningen borde ges i uppdrag att utreda frågan om Kustbevakningen skulle kunna ges befogenhet att i vissa fall, t.ex. vid oljeutsläpp till havs, inleda och bedriva förundersökning. Utskottet anförde vidare att utredningen även borde överväga frågan om när och i vilka fall åklagaren borde inträda som förundersökningsledare i des-

sa mål. I detta sammanhang måste, anförde utskottet, även resursfrågorna belysas och kompetensnivån hos kustbevakningstjänstemännen ses över. Justitieutskottet hemställde (mom. 25) att riksdagen som sin mening gav regeringen till känna vad utskottet anfört. Riksdagen biföll den 11 december 1996 (rskr. 1996/97:96) vad utskottet hemställt. Regeringen beslutade den 6 februari 1997 att mom. 25 i riksdagsskrivelsen skulle överlämnas till Oljeutsläppsutredningen.

I skrivelse till Miljö-, Justitie- och Kommunikationsdepartementen i mars 1997 påtalade Svenska Jägarförbudet de omfattande problem som oljeutsläppen i Östersjön medför samt hemställde att skyndsamma åtgärder skulle vidtas för att få till stånd en minskning av antalet oljeutsläpp. Den 11 september 1997 beslutade regeringen att även denna framställning skulle överlämnas till Oljeutsläppsutredningen.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har bedrivit arbetet på ett mycket öppet sätt och har under utredningens gång haft kontakt med ett stort antal myndigheter, organisationer och enskilda personer, engagerade och involverade i frågor rörande oljeutsläpp och utsläpp av andra skadliga ämnen. Till utredningen har också inkommit ett antal skrivelser med förslag till åtgärder för att komma till rätta med de olagliga utsläppen.

För att inhämta synpunkter på de problem som är förknippande med att ingripa mot oljeutsläpp och finna lösningar på problemen har utredningen besökt Gotland och där sammanträffat med företrädare för Kustbevakningen på Gotland, Gotlands militärkommando, Polismyndigheten i Visby, 6:e åklagarkammarens i Stockholm Visby-enhet, Länsstyrelsen i Gotlands län, Räddningstjänsten Visby, Naturskyddsföreningen, Gotlands Skarpskytte och Jägargille samt Länsjaktvårdskonsulenten. Utredningen har även anordnat ett diskussionsmöte om oljeutsläpp i Göteborg. Vid mötet deltog företrädare för Kustbevakningen region Väst, Västkustens marinkommando, Polismyndigheten i Västra Götaland, Åklagarmyndigheten i Göteborg, Sjöfartsinspektionsområde Göteborg, Kattegatt sjötrafikområde samt Räddningstjänsten Göteborg, Mölndal, Kungsbacka. Ordföranden och sekreteraren har i samråd med Polismyndigheten i Skåne och Åklagarmyndigheten i Malmö medverkat i liknande diskussionsmöten med företrädare för Kustbevakningens centrala ledning samt region Syd, Länsstyrelsen i Skåne län, Sjöfartsinspektionsområde Malmö, Polismyndigheten i Blekinge län, Brandkåren Malmö samt Marindistrikt Öresund. Sammanträffande har också skett med företrädare för Polis- och Åklagarmyndigheterna i Stockholm samt med Statens räddningsverk. Vidare har ordföranden och sekreteraren träffat företrädare för Tull-Kust facket.

För att informera sig om den rättsliga regleringen och erfarenheterna av att beivra oljeutsläpp i andra länder har företrädare för utredningen gjort studiebesök i Nederländerna och Storbritannien, deltagit i två sammanträden med hela eller delar av Helsingforskommissionens projektgrupp för genomförandet och uppföljningen av Östersjöstrategin samt deltagit i seminarium för de kontraktsslutande parterna i Bonn-överenskommelsen och övriga medlemsstater inom Europeiska Unionen (EU). I samband med studieresan till Storbritannien besökte utredningen även International Maritime Organization (IMO) i London.

Sommaren 1998 tillsattes i Danmark en lagförberedande arbetsgrupp med uppgift att komma med förslag till åtgärder beträffande det straffrättsliga beivrandet av oljeutsläpp. Företrädare för utredningen har sammanträffat med arbetsgruppens sekreterare.

Under arbetets gång har vi haft kontakt med Företagsbotsutredningen (Ju 1995:06), Miljöbalksutredningen (M 1993:04), Utredningen om kemikalieolyckor m.m. (Fö 1996:09) och Räddningsverksutredningen (Fö 1996:10).

Det sätt som vi har bedrivit arbetet på har bl.a. inneburit att vi i samråd med berörda myndigheter under hand framfört synpunkter på åtgärder som kan vidtas inom ramen för nu gällande lagstiftning. Detta har medfört att våra överväganden rörande brottsutredningen, åtminstone i vissa avseenden, redan har genomförts eller håller på att få genomslag i det praktiska arbetet, något som självklart är mycket positivt.

Utsläpp av olja och andra skadliga ämnen rymmer många komplicerade frågeställningar. Det har därför varit nödvändigt att utelämna i sig betydelsefulla frågor som rör utsläpp från fartyg i vid bemärkelse (se avsnitt 2.8). Vidare har vi nödgats att som huvudregel begränsa redovisningen till att avse förhållandena sådana de gestaltade sig den 1 september 1998.

2 Utsläpp från fartyg - introduktion till ämnesområdet

2.1 Allmänt

Skadeverkningarna av oljeutsläpp och andra utsläpp av förorenande ämnen från fartyg är något som de senaste årtiondena fått ökad uppmärksamhet i hela världen. Detta gäller inte minst i Sverige med vår omfattande skärgård och långsträckta kust, som till stor del gränsar till Östersjön.

Olja och andra skadliga ämnen orsakar såväl akuta som långsiktiga effekter på miljön. Förutom de omedelbara effekterna i form av bl.a. nedsmutsning och fisk- eller fågeldöd, består hotbilden i

- decimering av känsliga bestånd av framför allt sjöfågel,
- massdöd av ryggradslösa djur,
- icke dödliga effekter som sjukdomar och beteenderubbningar,
- minskning av artrikedom och fiskproduktion,
- ackumulering av oljekomponenter i organismer samt
- förändringar i den fysikaliska och kemiska miljön, som påverkar det biologiska livet.

Undersökning av de långsiktiga effekterna av föroreningar från fartyg har framför allt inriktats på större oljeutsläpp. I svenska vatten är det bara utsläppet i samband med grundstötningen av *Tsesis* (utsläpp 1 000 ton olja) år 1977 som följts upp med långsiktiga undersökningar. Internationellt är det främst de stora olyckorna med *Torrey Canyons* förlisning utanför England år 1967 (utsläpp ca 120 000 ton olja), *Amoco Cadiz* grundstötning utanför Frankrike år 1978 (utsläpp drygt 220 000 ton olja), *Exxon Valdez* grundstötning utanför Alaska år 1989 (utsläpp 36 000 ton olja), *Braers* förlisning vid Shetland år 1993 (utsläpp 84 000 ton olja) och *Sea Empress* grundstötning utanför Storbritannien i februari 1996 (utsläpp ca 70 000 ton olja) som varit eller är föremål för studier och uppföljning av långsiktiga miljöeffekter. Miljöeffekterna av dessa stora olyckor har redovisats i en bilaga till Räddningsverkets rapport "Det svenska marina oljeskadeskyddet inför 2000-talet".

Den långsiktiga miljöpåverkan som följer av små oljeutsläpp är mycket svår att mäta och få undersökningar har gjorts för att utvärdera de totala miljöeffekterna av ett stort antal mindre oljeutsläpp, som skett från många olika källor under en lång tid. Den kroniska tillförseln av olja (till recipienten) skapar emellertid en situation med förhöjda nivåer av oljekolväten vilka ökar risken för bestående skador på ekosystemet.

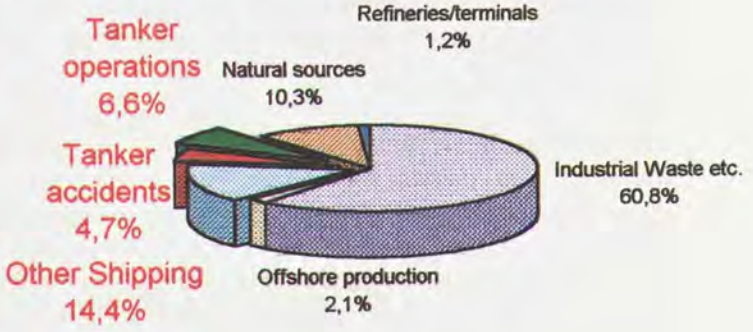
En utförligare redogörelse för effekten av olja i marin miljö lämnas i *bilaga 2*.

2.2 Utsläpp av olja i världshaven

Det finns ingen helt tillförlitlig statistik över hur stor andel av den totala tillförseln av olja till världshaven som sjöfarten står för. Gjorda undersökningar pekar dock på att den övervägande mängden utsläppt olja härrör från landbaserade källor. Sådana utsläpp sker kontinuerligt från industrier, kommunalt avloppsvatten m.m. och på ett sådant sätt att de inte tilldrar sig någon större uppmärksamhet. Oljehalten i utsläppen är oftast liten och kan endast upptäckas med kemisk analys.

Oljeutsläpp från fartyg sker i allmänhet på ett mer synbart sätt och utsläppen orsakar påtagliga skador på stränder, fåglar m.m. Det är mot bakgrund härav inte anmärkningsvärt att dessa utsläpp väcker större uppmärksamhet.

SOURCE OF OIL POLLUTION INTO THE SEA



Källa: UN Environmental Programme (UNEP) 1990

Beräkningar av den totala tillförseln av olja till världshaven visar en nedåtgående trend. År 1973 beräknades de totala utsläppen till 6,1 miljoner ton per år. Den totala mängden uppskattades år 1981 till 3,2 miljoner ton per år medan mängden år 1989 beräknades till 2,35 miljoner ton om året (NRC *National Research Council* 1975 och 1985, IMO 1990 jfr GESAMP, *IMO/FAO/UNESCO/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution*, Reports and Studies no. 50, 1993, s. 22-27).

Även utsläppen av olja som kommer från sjöfarten har minskat under de senaste två decennierna och beräknades år 1989 till ca en halv miljon ton per år jämfört med 1,47 miljoner ton år 1981 (IMO 1990, Svensk Sjöfarts Tidning 1993 nr. 50, s. 52). De uppskattade mängderna bygger på en genomsnittlig beräkning och kan variera högst avsevärt mellan olika år, främst beroende på förekomsten av stora olyckor med tankfartyg.

Oljeutsläppen från fartyg har flera orsaker. Några sker i samband med olyckor eller orsakas av tekniska fel. Andra har sin grund i vårdslöshet, t.ex. vid handhavandet av utrustning eller i samband med lastning, lossning eller bunkring. Därutöver förekommer det avsiktliga utsläpp som på ett flagrant sätt sker helt i strid mot gällande föreskrifter. Bakom de sistnämnda utsläppen ligger ofta ekonomiska överväganden; det är billigare och enklare att släppa ut de skadliga ämnena i havet än att lämna dem till mottagningsanordningar i hamn. En omständighet som kan förmodas bidra till de avsiktliga utsläppen är också att risken för att bli upptäckt och ådömd straffpåföljd är mycket liten.

Oljeutsläppen från fartyg brukar delas upp i operationella utsläpp, dvs. sådana utsläpp som har samband med fartygens normala drift, och utsläpp p.g.a. olyckor.

Utsläpp som har sitt ursprung i tankfartygsolyckor leder ofta till omfattande skadeverkningar. Olyckor med tankfartyg är också något som tilldrar sig stor uppmärksamhet. Vanliga olycksorsaker är grundstötning, brand, explosion och kollision.

Under de senaste årtiondena har flera olyckor med tankfartyg inträffat. Förutom de internationellt mer kända olyckorna med Torrey Canyon, Amoco Cadiz, Exxon Valdez, Braer och Sea Empress inträffade under åren 1976-1996 över 200 olyckor som var och en orsakade utsläpp på minst 700 ton olja (ITOPF, *International Tanker Owners Pollution Federation,* Statitics). Antalet tankfartygsolyckor och den genomsnittliga mängden utsläppt olja p.g.a. sådana olyckor har under den tid statistiken avser dock visat en nedåtgående trend. Av de ca 0,5 miljoner ton olja som fartygen årligen beräknas släppa ut står de operationella utsläppen för huvuddelen.

De operationella utsläppen kan vara av följande slag:

- utsläpp av oljebemängt barlastvatten
- utsläpp av oljebemängt spolvatten efter rengöring av lasttankar
- utsläpp av länsvatten från maskinrum innehållande smörjolja och/eller bunkerolja
- utsläpp av s.k. sludge, dvs. oljerester som avskilts vid separering av tung bunkerolja m.m.

Utöver ovan angivna typer av utsläpp förekommer att olja släpps ut i samband med lastning och lossning, inklusive bunkring. Flertalet av dessa utsläpp inträffar i hamnar. Orsaken till att olja kommit ut kan vara ventilfel eller slangbrott men även överfyllning på grund av felaktigt handhavande av utrustning eller bristande tillsyn förekommer. Denna typ av oljeutsläpp är av förklarliga skäl sällan avsiktliga. Däremot är det inte ovanligt att sådana utsläpp beror på oaktsamhet av någon ombord.

Utsläpp av olja från sjöfarten, hela världen (U.S. National Academy of Sciences)

	1981 (miljoner ton)	1989 (miljoner ton)
Tankfartygsoperationer *(Tanker operations)*, t.ex. utsläpp i samband med rengöring av fartygets tankar	0,7	0,159
Tankfartygsolyckor *(Tanker accidents)*	0,4	0,114
Utsläpp av länsvatten, sludge *(Bilge and fuel oil discharges)*	0,3	0,253
Utsläpp i samband med torrdockning *(Dry-docking)*	0,03	0,004
Utsläpp i samband med lastning och lossning, inklusive bunkring *(Marine terminals, including bunkering)*	0,022	0,030
Olyckor med andra fartyg än tankfartyg *(Non-tanker accidents)*	0,02	0,007
Skrotning av fartyg *(Scrapping of ships)*		0,003
Totalt	1,47	0,57

Källa: National Research Council (NRC) 1985, IMO 1990

Den bäst kända källan till oljeföroreningar är från tankfartygsolyckor. Även olja som släpps ut i samband med incidenter vid lastning, lossning inklusive bunkring kommer oftast till myndigheternas kännedom. Däremot är det betydligt svårare att uppskatta mängden olja som härrör från de rent operationella utsläppen.

Vid 1973 och 1981 års beräkningar av hur utsläppen av olja fördelade sig mellan olika aktiviteter bedömdes den största föroreningskällan vara utsläpp från tankfartygsoperationer, vanligen utsläpp i samband med rengöring av fartygets lastoljetankar. I den senaste uppskattningen från år 1989 bedöms utsläpp av sludge och andra utsläpp från maskinutrymmen volymmässigt vara den största enskilda utsläppskällan.

Även antalsmässigt är de operationella utsläppen betydligt fler än de som har sin grund i olyckor. När det gäller utsläpp från tankfartyg har ITOPF sedan 1974 fört statistik över utsläpp från tankfartyg och kombinationsfartyg. Databasen innehåller information om närmare 10 000 incidenter med tankfartyg. Under perioden 1974-1997 härrörde drygt hälften av utsläppen från tankfartygsoperationer medan knappt 20 procent bedömdes ha sin grund i olyckor. Utsläpp beträffande vilka relevant information saknas eller som inte kunnat hänföras till någon av de tidigare nämnda kategorierna stod för ca 25 procent av utsläppen.

Orsaker till oljeutsläpp från tankfartyg 1974-1997

Utsläppsorsak	Antal utsläpp			
	< 7 ton	7-700 ton	> 700 ton	Totalt
Tankfartygsoperationer (*Operations)*				
Lastning/lossning	2757	288	15	3060
Bunkring	541	24	-	565
Andra operationer	1162	47	-	1209
Olyckor (*accidents)*				
Kollision	144	225	85	454
Grundstötning	217	186	101	504
Fartygshaverier (*Hull failures*)	547	67	39	653
Brand/explosion	149	16	20	185
Andra utsläppsorsaker	2213	157	34	2404
Totalt	7730	1010	294	9034

Källa: ITOPF Statitics

2.3 Oljeutsläpp i svenska vatten

Kustbevakningen (KBV) för sedan år 1970 statistik över antalet registrerade oljeutsläpp inom svensk ansvarszon. Av statistiken kan utläsas att antalet registrerade oljeutsläpp minskade under början av 1970-talet för att därefter öka mellan åren 1976-1982. Efter år 1982 och fram till år 1991 kunde generellt konstateras en minskning i antalet utsläpp. Därefter har antalet registrerade utsläpp åter ökat, dock har kunnat konstateras en viss nedåtgående trend de senaste två åren. Under år 1997 registrerade KBV 395 oljeutsläpp inom svenskt ansvarsområde. Motsvarande siffror för åren 1996, 1995 och 1994 var 411, 482 respektive 415. En utförligare redovisning av KBV:s statistik över oljeutsläpp lämnas i del C.

Utöver de konstaterade utsläppen föreligger sannolikt ett stort mörkertal. Antals- och volymmässigt bedöms de faktiska utsläppen enligt KBV uppgå till minst dubbelt så många som de som registreras. Det kan nämnas att andra länder, t.ex. Nederländerna, räknar med att endast ca 10 % av det totala antalet utsläpp upptäcks.

Utsläppen utmed svensk kust är i stor utsträckning koncentrerade till de stora fartygsstråken. Den största delen av trafiken till svenska hamnar går längs västkusten (främst till Göteborg och Brofjorden) och västra delen av sydkusten (främst till Helsingborg, Landskrona och Malmö) samt till Stockholm på ostkusten. Även genomfartstrafiken, dvs. fartyg som endast passerar svensk kust utan att anlöpa en svensk hamn, måste i hög grad beaktas vid en totalbedömning av riskerna för oljeutsläpp.

Enligt beräkningar av Försvarsmaktens marinkommandon förekommer årligen ca 40 000 fartygsrörelser i Öresund, ca 15 500 väster om Gotland, ca 24 000 öster om Gotland och ca 11 000 vid Södra Kvarken (se bl.a. Räddningsverkets rapport Samordnad Sjöinformation, 1997, s. 95). Den exakta omfattningen av längsgående fartygsrörelser är svår att beräkna, men enligt bedömningar av KBV och Försvarsmakten passerar varje år ett mycket betydande antal fartyg genom Östersjön (främst öster om Gotland samt söder om Skåne) på väg till en utländsk hamn.

Merparten av de utsläpp som upptäckts under senare år kan antas vara operationella. I ett längre perspektiv kan konstateras att större operationella utsläpp från tankrengöringar har minskat kraftigt (något som också konstaterats internationellt). Skälen till detta torde vara strängare internationella regler om tankfartygs konstruktion men också resultatet av internationella bestämmelser om mottagningsanläggningar för oljeavfall i hamnarna.

I Sverige har vi dessbättre varit förskonade från någon riktigt stor tankfartygsolycka. Flera olyckor som lett till omfattande skador i svenska vatten och på svensk kust har dock inträffat. Som exempel kan nämnas ut-

släpp på mellan 4 000 och 10 000 ton olja från det norska tankfartyget *CT Gogstad* vid Härnösand år 1964, utsläpp av ca 2 000 ton olja då det norska tankfartyget *Jawachta* år 1973 gick på grund utanför den skånska sydkusten, utsläpp av 1 000 ton olja i samband med *Tsesis* grundstötning i Stockholms skärgård år 1977, utsläpp av 5 500 ton tjockolja i samband med det ryska motortankfartyget *Antonio Gramscis* grundstötning utanför Ventspils i Lettland år 1979 och utsläpp av ca 1 000 ton olja i Dalarö år 1981, då det ryska tankfartyget *José Martin* gick på grund. Den hittills största olyckan som förekommit i Östersjön inträffade år 1981, när *Globe Asimi* förolyckades och släppte ut drygt 16 000 ton olja utanför Klaipeda i Litauen.

Geografiskt sett har Västkusten varit utsatt för de flesta oljepåslagen under de senaste tio åren. Öresund, Sveriges sydkust samt Gotland är andra kustområden där risken för oljepåslag är större än genomsnittet.

Sett i ett internationellt perspektiv har flertalet oljepåslag under den senaste tioårsperioden varit förhållandevis små. Flera påslag har dock förorsakat stora kostnader för sanering. Som exempel kan nämnas *Thuntank 5:s* grundstötning i december 1986 i Gävlebukten (utsläpp 150-200 ton olja). Kostnaderna för kommunernas oljesanering uppgick i detta fall till ca 18 miljoner kronor. Det största utsläppet sedan Thuntank 5 skedde utanför Karlskrona skärgård år 1990 från tankern *Volgoneft* (utsläpp ca 800 ton olja). Kostnaden för KBV:s insats blev vid detta tillfälle ca 17 miljoner kronor, medan kommunernas kostnad för sanering - p.g.a. att KBV i samverkan med fyra andra Östersjöländer kunde ta hand om praktiskt taget all olja till sjöss - stannade vid 1,7 miljoner kronor.

Det ojämförligt "dyraste" oljepåslaget inträffade vid Tjörn år 1987. Kostnaden för kommunernas oljesanering uppgick till drygt 96 miljoner kronor för omhändertagande av ca 100 kubikmeter olja. KBV:s upptagning av motsvarande mängd olja till sjöss kostade ca 1 miljon kronor. Vilket fartyg som orsakade detta utsläpp har inte klarlagts. Den troliga orsaken till utsläppet anges vara tankrengöring.

De totala saneringskostnaderna för oljeutsläpp är betydande. Under perioden 1986-1996 betalade Räddningsverket ut sammanlagt drygt 138 miljoner kronor till kommunerna i ersättning för sanering av olja som släppts ut till sjöss och orsakat påslag på kusten. Till denna siffra skall läggas KBV:s kostnader för bekämpning av olja under motsvarande tid samt kommunernas kostnader för räddningstjänst vid oljeutsläpp som inträffat inom kommunalt ansvarsområde.

Av statens utgifter för oljesaneringen under samma tid har endast en begränsad del ersatts efter krav mot den för utsläppet ansvarige eller dennes försäkringsbolag respektive Internationella oljeskadefonden (ang. Internationella oljeskadefonden se avsnitt 4.3.2). Ersättningskrav har framställts i några fall, där misstanke kunnat riktas mot ett visst fartyg. Det kan nämnas att ersättning från Internationella oljeskadefonden utgått för

Thuntank 5 med drygt 23 miljoner kronor och för Volgoneft med drygt 16 miljoner kronor. När det gäller olyckor som inträffat under tidigare år har ersättning från Internationella oljeskadefonden utbetalats med drygt 95 miljoner kronor med anledning av Antonio Gramscis grundstötning år 1979 (jfr International Oil Pollution Compensation Funds rapport 1997).

Skälet till att ersättningsanspråk framställs i så få fall är främst att det ofta råder ovisshet om varifrån oljan kommer. I vissa fall kan antas att oljan härrör från utsläpp utanför svenskt vatten. Olja kan också komma från sjunkna fartyg.

2.4 Den framtida risken för oljeutsläpp

Även om internationell statistik pekar på en nedåtgående trend då det gäller sjöfartens utsläpp av olja kan också skönjas en del negativa tendenser. Exempel härpå är den åldrade tankfartygsflottan, svårigheter att rekrytera kvalificerat sjöfolk samt problem med implementeringen av internationella konventioner och ett bristande miljömedvetande i vissa länder.

Av betydelse för bedömningen av den framtida riskbilden vad avser svenskt intresseområde är också om några tendenser till förändringar i transportmönstren kan förutses.

Mot bakgrund av den information som presenterats bl.a. inom Helsingforskommissionens expertkommitté för bekämpningsfrågor (HELCOM Combatting Committee, ang. Helsingforskommissionen se vidare avsnitt 4.6.2) kan följande omständigheter få betydelse för den framtida risken för oljeutsläpp.

- Polen beräknar tredubbla sin oljeimport för att minska kolförbrukningen. En utbyggnad av oljeterminalen i Gdansk är också förestående.
- Ett flertal projekt rörande nya eller utbyggda oljeterminaler och hamnar i de östra och sydöstra delarna av Östersjöregionen har redovisats de senaste åren. Flera länder avser också att öka sin import av olja över köl.
- Ryssland ersätter den tidigare exporten av olja till Baltikum med export över köl. Nya hamnar/utlastningsterminaler planeras.
- Finland importerar merparten av den olja man behöver från Nordsjön i stället för som tidigare huvudsakligen från forna Sovjetunionen. Samtidigt finns långt framskridna planer på en pipeline med en kapacitet på 10 miljoner ton per år från ryskt område till raffinaderiet/terminalen i Borgå i Finland. En stor del av denna olja är avsedd för export.
- Under senare år har i Österjöområdet kunnat noteras en ökning av frakter med såväl torrlastare som oljefraktande fartyg, vilka i många fall konstaterats inte uppfylla gällande sjösäkerhetskrav, s.k. substandard ships.

Merparten av oljetrafiken till och från Baltikum och Ryssland passerar söder om Skåne. Enligt de planer som redovisats om en utökning eller nybyggnad av landbaserade oljeterminaler kan en ökad trafik med tankfartyg förutses även till Polen och hamnar i östra Tyskland. Det är osäkert i vad mån redovisade planer kommer att förverkligas. Om alla eller flertalet projekt blir av samt om oljeutvinning i Östersjöområdet skulle få en mer betydande omfattning än för närvarande leder det till en avsevärd ökning av fartygstrafiken i egentliga Östersjön samt genom Kattegatt och Skagerack.

Den redan konstaterade samt förväntade fortsatta ökningen av sjötransporter i allmänhet och oljetransporter i synnerhet, liksom förekomsten av s.k. substandard ships, innebär en ökad risk både för oljeutsläpp på grund av olyckor och för operationella utsläpp till sjöss. Mot de ökade riskerna skall vägas sådana åtgärder som fortlöpande vidtas för att förebygga och minska oljeutsläppen, t.ex. internationella regler för att öka sjösäkerheten och förbättra fartygens konstruktion samt det mycket betydelsefulla internationella arbete som bedrivs för att systemen med mottagningsanordningar för oljehaltigt avfall skall fungera tillfredsställande i Östersjöregionen och i övriga europeiska hamnar.

Räddningsverket har i sin redovisning av inriktningen av det svenska marina oljeskadeskyddet inför 2000-talet gjort den bedömningen att riskerna för oljeutsläpp kommer att bestå på i vart fall nuvarande nivå och att en ökning absolut inte kan uteslutas.

2.5 Utsläpp av kemikalier

Den antals- och volymmässiga omfattningen av utsläpp av kemikalier är svår att ens uppskatta. Någon statistik över dessa utsläpp - liknande den som finns beträffande oljeutsläppen - förs inte. Endast ett begränsat antal fall av kemikalieutsläpp från fartyg finns registrerade. Ett sådant utsläpp inträffade i Landskrona år 1976, då ca 160 ton ammoniak rann ut vid lossning. Vidare har kemikalier några gånger läckt ut i samband med fartygsolyckor, t.ex. kom ett par ton last av kromtrioxid och natriumdikromat ut då ett fartyg förliste norr om Öland år 1973. I samband med ett annat fartygs grundstötning norr om Gotland år 1993 läckte under några veckor fartygets last av monoammonium phosphate ut i havet.

Det finns flera tänkbara anledningar till att antalet registrerade kemikalieutsläpp är begränsat. Mängden transporterade kemikalier är betydligt mindre än mängden transporterad olja. Generellt sker transporterna också med nyare och säkrare fartyg. Vid kemikalietransporter uppstår små restmängder vid lossning. Behovet att - såsom vid olja - göra sig av med kemikalierester är därmed inte lika stort. Slutligen medför kemikaliernas beteende då de kommer ut i vattnet att utsläppen sällan upptäcks.

2.6 Förorening genom toalettavfall och fast avfall

Sjöfartens utsläpp av toalettavfall och fast avfall ägnas ganska liten uppmärksamhet både internationellt och i Sverige. Källan till otillåtna föroreningar upptäcks sällan och dessa leder så gott som aldrig till rättsliga åtgärder. Ändå är utsläpp av avfall ett stort problem.

På i princip alla fartyg genereras toalettavfall och fast avfall. Utsläpp av toalettavfall får alltid ske mer än 12 nautiska mil från närmaste land. De flesta fartyg har därför - förutom någon form av avfallssystem, t.ex. en uppsamlingstank eller en anläggning för rening eller sönderdelning och desinfektion av toalettavfallet - ett system som innebär att avfallet kan släppas direkt överbord.

Anläggningar för hantering av toalettavfallet har en tendens att vara dyra att underhålla och fungerar ibland mindre tillfredsställande. Mottagningsanordningar för toalettavfall förekommer inte i alla hamnar. Dessutom är det ofta dyrt att lämna avfallet till en sådan anläggning (detta gäller dock inte i Sverige, där särskild avgift inte tas ut för avfallslämning). Risken är därmed stor att man i stället släpper avfallet direkt överbord, även i fall då utsläpp inte är tillåtet.

Kvantiteten fast avfall som genereras på ett fartyg varierar. Störst mängd blir det på kryssningsfartyg. Även på fritidsfartyg genereras mycket avfall. Med över 7 miljoner större sådana fartyg i världen (siffran avser utgången av år 1994 och omfattar fritidsfartyg större än 12 meter) blir även sopberget från dessa fartyg avsevärt.

Att förvara soporna ombord till dess man kommer till en hamn är plats- och personalkrävande. Kostnaden för att lämna avfall i hamn kan också uppgå till avsevärda belopp (dock inte i Sverige, där kostnaden för avfallslämning är inkluderad i hamnavgiften). Frestelsen att inte minst nattetid kasta avfall överbord är därför stor.

2.7 Luftföroreningar

Inte heller sjöfartens utsläpp av luftföroreningar är en fråga som tidigare varit nämnvärt prioriterad. Internationella bestämmelser om förhindrande av sådana föroreningar har beslutats först under år 1997. Bestämmelserna har ännu inte trätt i kraft. Att upptäcka otillåtna luftföroreningar innebär särskilda problem.

2.8 Avgränsning av vårt uppdrag

Vårt uppdrag går ut på att effektivisera det rättsliga beivrandet av oljeutsläpp och utsläpp av andra förorenande ämnen. Tyngdpunkten i uppdraget får dock anses ligga på oljeutsläppen. Betänkandet ägnas därför främst åt dessa utsläpp. Våra överväganden och förslag är dock i stora delar tillämpliga även på olagliga utsläpp av andra förorenande ämnen.

Då man talar om oljeutsläpp tänker de flesta på sådana omfattande utsläpp av olja som är följden av fartygsolyckor. Det är nämligen oftast dessa utsläpp som tilldrar sig massmedialt intresse. De problemställningar som utsläpp vid olyckor ger upphov till skiljer sig emellertid i flera avseenden från de som föreligger då det gäller beivrandet av de operationella utsläppen, bl.a. därför att det fartyg som orsakar utsläppet vanligtvis är känt och tillgängligt för svenska myndigheter men också därför att utsläpp som har sin grund i olyckor inte är avsiktliga. Statistiskt utgör utsläpp p.g.a. fartygsolyckor också en begränsad del av det totala antalet utsläpp (om än mängden olja som släpps ut vid en olycka kan vara betydande).

Våra överväganden och förslag tar främst sikte på sådana utsläpp som kan antas vara operationella. Detta hindrar emellertid inte att de kan tillämpas även då utsläpp p.g.a. olyckor har sin grund i oaktsamhet eller då tillbörliga åtgärder inte vidtagits för att begränsa ett sådant utsläpp. Vissa frågeställningar som har betydelse för möjligheterna att förhindra utsläpp vid olyckor kommer också att behandlas.

Del B Regelverket

3 Regelverkets uppbyggnad

3.1 Allmänt om regelverket

Sjöfarten är en näring som i stor utsträckning styrs av folkrättsliga regler och internationellt samarbete. Vilket handlingsutrymme Sverige har i frågor som rör föroreningar från fartyg bestäms därför ytterst av folkrätten, av de globala och regionala konventioner som Sverige tillträtt samt av andra överenskommelser som Sverige ingått med skilda stater. En redogörelse för gällande rätt kan därför inte begränsas till att endast avse svensk lagstiftning. Också det bakomliggande internationella regelverket måste behandlas.

Utsläpp från fartyg av olja och andra skadliga ämnen, som härrör eller i övrigt står i samband med fartygets drift, regleras i Sverige huvudsakligen av lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. I lagen finns bestämmelser om förbud mot förorening från fartyg och föreskrifter om fartygs konstruktion, mottagning från fartyg av rester och avfall som innehåller skadliga ämnen samt om tillsyn och andra åtgärder för att förebygga, begränsa och beivra föroreningar. Lagen kompletteras av förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg samt av detaljerade föreskrifter meddelade av Sjöfartsverket (SjöV). Den svenska lagstiftningen bygger framför allt på 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg och dess ändringsprotokoll från 1978 (MARPOL 1973/78). Lagstiftningen innehåller emellertid också bestämmelser som har sitt ursprung i andra konventioner som Sverige ratificerat.

Om såväl det internationella som det svenska regelverket kan inledningsvis sägas att det är omfattande, svåröverskådligt och ibland svårtolkat. Inte sällan kan av SjöV:s föreskrifter i en specifik fråga endast utläsas att vad som föreskrivits i en viss konvention eller i en resolution, som antagits av IMO (angående detta organ, se nedan), skall tillämpas. Svensk lags tillämplighet begränsas också av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser utan att dessa direkt framgår av lagstiftningen. Således anges t.ex. i 2 kap. 7 § brottsbalken (BrB) att vad som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser begränsar svensk lags till-

lämplighet och svensk domstols behörighet utöver vad som direkt följer av nämnda kapitel i brottsbalken.

Ingripanden mot oljeutsläpp rymmer många komplicerade frågeställningar. I detta kapitel lämnas en översiktlig redogörelse för internationellt konventionsarbete. Vidare behandlas vissa folkrättsliga principer. I nästa kapitel redogörs - med utgångspunkt från olika konventioner och avtal - för internationell och svensk reglering rörande förorening från fartyg. I följande kapitel behandlas vissa specifika frågor som är av särskild betydelse för vårt uppdrag. Redovisningen blir med nödvändighet ganska omfattande. Vi har emellertid erfarit att det i dag råder stor osäkerhet om regelverkets tillämpning i skilda frågor. För att kunna bedöma vilka åtgärder som från svensk sida är möjliga att vidta är det också nödvändigt att ha grundläggande kunskaper om det bakomliggande internationella regelverket.

3.2 Internationellt konventionsarbete

Konventioner utarbetas inom internationella samarbetsorgan. Fram till dess en konvention kan godkännas av medlemsländerna förekommer vanligtvis ett omfattande förberedande arbete. Sedan förslaget godkänts inbjuds medlemsländerna att underteckna och därefter ratificera konventionen. För att konventionen skall träda i kraft krävs ratifikation av ett visst antal stater (på sjöfartens område krävs därutöver oftast att dessa stater representerar en viss procent av världshandelsflottan). Många gånger är det en långsam process fram till dess en konvention trätt i kraft.

Numera utformas konventioner på sjöfartens område med en kort allmän del medan detaljerade tekniska frågor regleras i bilagor (*annexes*). Metoden underlättar ikraftträdandet av förändringar och nya tillägg (*amendments*), eftersom man beträffande sådana vanligtvis tillämpar principen om s.k. tyst accept (*tacit acceptance*). Denna metod innebär, i motsats till den som regelmässigt tillämpas då det gäller ikraftträdandet av konventionen i sig, att ett land som inte inom viss tid anmält invändningar mot ett ändringsförslag anses ha godtagit detsamma. Vanligt är att ändringar blir gällande om inte viss andel av de ursprungliga medlemsländerna motsätter sig ändringsförslaget. Regionala konventioner bygger dock som huvudregel på consensus. För ändringar i sådana konventioner uppställs därmed som krav att ingen motsätter sig ändringen.

Omfattande ändringar eller tillägg görs i protokoll till en konvention. För ikraftträdande av protokoll ställs ofta krav på ratificering av ett visst antal stater.

För ikraftträdandet av nya bestämmelser rörande fartygs konstruktion tillämpas vanligen s.k. farfars-klausuler (*grandfather clauses*). Dessa innebär i korthet att nya bestämmelser i regel inte skall tillämpas på existerande fartyg utan endast på fartyg som byggs efter ett visst datum, oftast den tidpunkt då konventionsändringen skall börja gälla. Tillämpningen av farfars-klausuler medför att det ofta tar lång tid innan nya konstruktionskrav generellt får genomslag på fartygsflottan.

Det internationella konventionsarbetet kritiseras ibland för att ta alltför lång tid. En annan kritik som riktas mot arbetet är att ändrade regler på ett visst område ofta inte kommer till stånd förrän efter det att en stor olycka inträffat. Några av de viktigaste konventionerna då det gäller förorening från fartyg kan också sägas ha tillkommit som direkt följd av en inträffad olycka, t.ex. International Convention Relating to Intervention on the High Seas in cases of Oil Pollution Casualties (INTERVENTION eller ingreppskonventionen), International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC eller ansvarighetskonventionen) samt International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (FUND eller fondkonventionen). De nämnda konventionerna, vilka samtliga tillkommit som en följd av olyckan med Torrey Canyon utanför Storbritanniens kust år 1967, kommer att behandlas i nästa kapitel, avsnitt 4.2 och 4.3.

3.3 Konventionsstyrd lag

Konventioner blir bindande för de stater som anslutit sig till dem genom undertecknande och ratificering. Sedan en stat anslutit sig har staten ansvaret för implementering och efterlevnad av konventionen. För att en konvention skall bli bindande för svenska myndigheter och medborgare måste regelverket göras till svensk rätt genom en svensk författning. Det finns två metoder att nationellt införliva bestämmelserna i en konvention, genom s.k. transformation eller genom s.k. inkorporation.

Inkorporeringsmetoden innebär att det i en lag eller annan författning föreskrivs att konventionens bestämmelser direkt gäller i Sverige och skall ha tillämpning här i landet. När inkorporeringsmetoden används blir den autentiska konventionstexten gällande författningstext i svensk rätt. Beträffande konventioner som saknar svensk autentisk text brukar som ett hjälpmedel en översättning till svenska publiceras vid sidan av de autentiska texterna.

Vid transformering omarbetas de delar av en konvention som behöver införlivas med svensk rätt till svensk författningstext. Därvid an-

vänds den teknik i fråga om systematik och språkbruk som normalt används vid rent intern lagstiftning. En annan form av transformation är att en konventionstext, som är avfattad enbart på ett främmande språk, i en mer eller mindre ordagrann översättning till svenska tas in i den svenska författningen. I detta fall är det den svenska versionen som är den gällande författningen.

Nästan alla konventioner på sjöfartens område kompletteras av ett stort antal andra internationella bestämmelser. Dessa är ibland av det slag att de är bindande för medlemsländerna och måste införlivas med svensk rätt. Andra internationella bestämmelser ges ut i form av icke bindande koder eller rekommendationer. Beträffande sådana är det upp till varje land att avgöra om innehållet skall göras till nationell rätt.

Ansvaret för implementeringen av internationella regler rörande sjöfarten åvilar huvudsakligen SjöV. Vid implementeringen används omväxlande inkorporerings- respektive transformeringsmetoden.

Vissa konventioner är mycket allmänna i sin skrivning. För att en konvention skall kunna tillämpas inom olika rättssystem förekommer att det överlämnas åt flaggstaten att utforma kompletterande detaljföreskrifter. Detta medför att det kan uppstå skillnader mellan olika länders lagstiftning och också tolkningssvårigheter då man skall försöka fastställa reglernas innebörd.

3.4 Havsrättskonventionen och folkrättslig sedvanerätt

3.4.1 Bakgrund

Sjöfarten styrs av två rättssystem; sjörätten och havsrätten. Hur uppdelningen mellan de två diciplinerna skall göras är föremål för diskussion. Enligt den i doktrinen vanligast förekommande teorin tillvaratar sjörätten de juridiska regler som har en sjöfartsmässig särprägel medan den folkrättsliga relevansen i stor utsträckning överlämnas åt havsrätten. Något förenklat kan man säga att havsrätten utgör den ram inom vilken sjörätten existerar. Så länge nationella och internationella sjörättsföreskrifter inte strider mot havsrättens regler och principer är de acceptabla ur folkrättslig synvinkel. I FN:s havsrättskonvention (*UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea*) har havsrätten i stor utsträckning kodifierats. Vissa delar av konventionen kan emellertid sägas vara nyskapande.

Havsrätten är mycket gammal. Dess ursprung brukar förläggas till 1600-talet, då holländaren Hugo Grotius utvecklade den teori om havets frihet (De mare liberum) som blev av grundläggande betydelse för de närmaste åhundrandenas regelsystem. Efter andra världskriget kom en snabb utveckling i gång, innebärande dels en tendens till anspråk på utökade territorialhav, dels inrättande av olika typer av specialjurisdiktion för kuststaten utanför territorialhavet, t.ex. rörande fisket samt utforskning och utvinning av naturtillgångarna på kontinentalsockeln, dvs. på havsbotten och i dennas underlag närmast kusten.

En av FN:s uppgifter är att fortlöpande verka för folkrättens kodifiering. Arbetet på en fördragsrättslig reglering av havsrätten inleddes redan år 1947, då FN:s folkrättskommission (*International Law Commission, ILC*) tog sig an uppgiften och mellan åren 1949-1956 utarbetade ett utkast till rättsordning för territorialhavet respektive det fria havet. Arbetet utgjorde underlag för FN:s första havsrättskonferens, som avslutades år 1958 i Genève och resulterade i fyra konventioner.

- Konventionen den 29 april 1958 angående territorialhavet och tilläggszonen (trädde i kraft den 10 september 1964),
- Konventionen den 29 april 1958 angående det fria havet (trädde i kraft den 30 september 1962),
- Konventionen den 29 april 1958 angående kontinentalsockeln (trädde i kraft den 10 juli 1964) samt
- Konventionen den 29 april 1958 angående fiske och skydd för havets levande resurser (trädde i kraft den 20 mars 1966).

Havsrättskonventionen är resultatet av FN:s tredje havsrättskonferens vilken avslutades år 1982 (1973-1982) med att konventionstexten lades fram för undertecknande. 158 stater, däribland Sverige, undertecknade vid detta tillfälle konventionen med förehåll för ratifikation. Konventionen trädde i kraft den 16 november 1994, tolv månader efter det att den ratificerats av 60 stater. Genom proposition 1995/96:140 Havsrättskonventionen och tillämpningsavtalet föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna konventionen och anta de lagar och ändringar i befintliga lagar som lagts fram. Sedan riksdagen godkänt vad regeringen föreslagit (bet. 1995/96:UU17, rskr. 1995/96:271) ratificerade Sverige havsrättskonventionen den 25 juni 1996.

Havsrättskonventionen reglerar i stort sett alla aspekter på havens och havsbottens fredliga användning, inte minst på miljöområdet. Konventionen har betecknats som en av FN:s största framgångar på det rättsliga området. Antalet konventionsparter uppgick i november 1998 till 130 stycken. I strikt traktaträttslig bemärkelse är icke anslutna stater inte bundna av konventionen. Flertalet av dessa tillämpar den dock i

praktiken, både direkt och som medlemmar av skilda internationella organisationer. Det faktum att konventionen rent faktiskt tillämpas även av icke-konventionsstater och att dessa inte protesterar mot andra staters tillämpning av densamma utgör en indikation på att konventionens regler, i de flesta fall, utgör gällande sedvanerätt och i denna form binder staterna.

Ett av konventionens syften är att skapa balans mellan staters rättigheter och skyldigheter. Tanken är att en konventionspart antingen måste godta hela konventionen eller inget. Reservationer till enskilda artiklar är således inte tillåtna.

Konventionen är mycket omfattande och på grund av olika staters varierande intressen i havsrättsliga frågor kännetecknas texten i många fall av svepande formuleringar. Konventionsparternas framtida praxis kommer därför - i den mån denna praxis leder till parternas samtycke - enligt artikel 31 i Wienkonventionen om traktaträtt att få särskild betydelse för uttolkningen av konventionen.

Havsrättskonventionen innehåller - förutom regler om havets indelning i vattenområden och staters jurisdiktion över dessa vattenområden - bl.a. ett omfattande regelverk med förpliktande bestämmelser till skydd för den marina miljön. Dessa regler innefattar alla slags föroreningar från bl.a. fartyg samt behandlar staters rätt att lagstifta på detta område och ingripa mot utländska fartyg som överträder tillämplig lagstiftning. Nedan följer en kortfattad redogörelse för vissa övergripande principer, vilka kommit till uttryck i konventionen. Den närmare regleringen i frågor av särskild betydelse för vårt uppdrag kommer dock att behandlas i följande kapitel.

3.4.2 Indelningen i olika vattenområden

En stats inre vatten utgörs av de vattenområden som ligger innanför de s.k. baslinjerna, vilka bestäms genom ett detaljerat regelsystem för hur gränser skall dras i vattenområdet närmast kusten. Utifrån detta regelsystem är skärgård och hamnar generellt inre vatten.

Varje stat har enligt havsrättskonventionen rätt till ett territorialhav på högst tolv nautiska mil räknat från baslinjen.

En stats inre vatten och territorialhav bildar statens sjöterritorium. Sveriges sjöterritorium framgår av lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium.

Enligt havsrättskonventionen har kuststater dessutom rätt till en till territorialhavet angränsande zon eller tilläggszon (*contiguous zone*) på som längst 24 nautiska mil från den s.k. baslinjen. Inom den angränsande zonen kan kuststaten utöva kontrollrätt för att hindra och bestraf-

fa överträdelser av lagar och författningar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsoskydd inom dess territorium eller territorialhav. Inom den angränsande zonen regleras således andra frågor än kuststaters "miljöjurisdiktion". Bestämmelserna rörande den angränsande zonen saknar därmed betydelse för möjligheterna att ingripa mot oljeutsläpp m.m. och kommer inte att beröras fortsättningsvis.

Den kanske viktigaste nyskapelsen i havsrättskonventionen är kuststaters rätt att inrätta en exklusiv ekonomisk zon. Zonen får inte sträcka sig längre än 200 nautiska mil från de baslinjer varifrån territorialhavets bredd räknas. I den ekonomiska zonen har kuststaten vissa suveräna rättigheter, t.ex. att utforska och utnyttja levande och icke-levande tillgångar, samt rätt till jurisdiktion med avseende bl.a. på skydd och bevarande av den marina miljön. Kuststatens jurisdiktion är emellertid begränsad och den ekonomiska zonen är i flera avseenden "internationell". Således gäller i princip den för det fria havet gällande rätten till fri sjöfart.

För att de särskilda befogenheterna skall kunna utnyttjas i den angränsande respektive ekonomiska zonen krävs att staten inrättar sådana zoner. Sverige har inrättat en ekonomisk zon genom lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, vilken trädde i kraft den 1 januari 1993. Däremot har Sverige ännu inte inrättat någon angränsande zon. Gränserna för Sveriges ekonomiska zon är angivna i förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon.

Det fria havet är den del av havet som ligger utanför territorialhaven och, i förekommande fall, de ekonomiska zonerna (inklusive de s.k. fiskezonerna). Det finns inte något fritt hav som gränsar till Sveriges ekonomiska zon.

Enligt havsrättskonventionen och allmän folkrätt får det fria havet utnyttjas för sjöfart av alla nationer och ingen stat får lägga någon del av det fria havet under sin överhöghet. Detta innebär att en stat generellt sett inte kan utöva makt över en annan stats fartyg som befinner sig på det fria havet.

Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon (svart markering = territorialvattengräns, röd markering = gräns för Sveriges ekonomiska zon)



3.4.3 Staters jurisdiktion över vattenområden och fartyg

I ett offentligrättsligt internationellt sammanhang talar man om två former av jurisdiktion; lagstiftande och verkställande. En stat som har verkställande jurisdiktion inom ett vattenområde har nästan alltid lagstiftande jurisdiktion över samma område, medan motsatsen inte alltid är fallet.

Territoriell jurisdiktion

Utgångspunkten för folkrätten är att varje stat är suverän och således har exklusiv jurisdiktion, både lagstiftande och verkställande, över sitt territorium. Till en stats territorium räknas inre vatten samt territorialhavet, vilka vattenområden utgör en stats sjöterritorium. Jurisdiktionen begränsas dels av att alla stater måste respektera andra staters suveränitet, dels av att staten måste respektera folkrättsliga regler. Jurisdiktionen över territorialhavet inskränks främst genom principen om utländska fartygs rätt till s.k. oskadlig genomfart. Inre vatten anses däremot utgöra en integrerad del av kuststatens territorium där staten har full suveränitet. Någon rätt till oskadlig genomfart föreligger inte här.

Särskilda regler gäller beträffande sund som utnyttjas för internationell sjöfart, s.k. internationella sund. Här föreligger en ovillkorlig rätt för utländska fartyg till s.k. transitpassage och de stater som gränsar till internationella sund har endast begränsad rätt att ingripa mot utländska fartyg med anledning av överträdelser under passagen (jfr havsrättskonventionen, del III samt artikel 233). Bestämmelserna om internationella sund inverkar dock inte på rättsreglerna i sund där genomfarten helt eller delvis är reglerad genom sedan gammalt gällande internationella konventioner som särskilt rör sådana sund (artikel 35 c), s.k. historiska sund. Sverige har i samband med ratificeringen av havsrättskonventionen avgett förklaring varigenom klargjorts att sunden mellan Sverige och Danmark (Öresund) respektive Finland (Ålandsöarna) skall betraktas som s.k. historiska sund.

Principen om territorialjurisdiktion ligger till grund för två andra inom havsrätten och den internationella sjörätten förekommande jurisdiktionsbegrepp; nämligen kuststatsjurisdiktion och hamnstatsjurisdiktion.

Hamnstatsjurisdiktion

Enligt principen om hamnstatsjurisdiktion har en stat full jurisdiktion över sina hamnar. Någon generell rätt för utländska handelsfartyg att anlöpa en hamn anses inte föreligga. Rätt till hamnanlöp kan emellertid föreligga p.g.a. avtal mellan stater, t.ex. har länderna inom EU rätt att anlöpa varandras hamnar. Om en hamn stängs eller om särskilda villkor ställs för att anlöpa en hamn måste det emellertid ske enligt grunder som inte diskriminerar någon viss stat. Sådana villkor för hamnanlöp som uppställs för att förhindra, begränsa eller kontrollera förorening av den marina miljön skall offentliggöras och IMO skall underrättas.

Har ett utländskt fartyg anlöpt en hamn kan jurisdiktion självklart utövas beträffande överträdelser som begås på fartyget medan det befinner sig i hamn. Med hamnstatsjurisdiktion avses emellertid i vissa sammanhang även statens rätt att - beträffande fartyg i hamn - vidta åtgärder med anledning av överträdelser som skett i statens territorialhav eller ekonomiska zon. I andra fall avses med hamnstatsjurisdiktion en stats generella befogenhet att i vissa avseenden utöva jurisdiktion, t.ex genom inspektion och andra administrativa åtgärder.

Hamnstatsjurisdiktionen enligt havsrättskonventionen har en speciell innebörd och reglerar hamnstaters befogenhet att utföra undersökningar samt vidta rättsliga åtgärder beträffande utsläpp som skett från utländska fartyg utanför statens sjöterritorium eller ekonomiska zon (dvs. utanför hamnstatens normala jurisdiktionsområde). Utsläpp som skett i hamnstatens sjöterritorium eller ekonomiska zon faller under kuststatsregimen.

Kuststatsjurisdiktion

Med utgångspunkt från territorialprincipen har en kuststat jurisdiktion över sitt territorialhav, s.k. kuststatsjurisdiktion. Denna jurisdiktion kan endast inskränkas genom avtal eller folkrättsliga regler.

Som ovan angetts begränsas jurisdiktionen i territorialhavet av principen om utländska fartygs rätt till oskadlig genomfart. Reglerna om oskadlig genomfart har kodifierats i havsrättskonventionen del II, kap. 3.

Genomfart är enligt konventionen en färd genom territorialhavet i syfte att antingen passera detta utan att anlöpa inre vatten eller inlöpa till inre vatten eller gå till havs från inre vatten. Genomfart skall vara oavbruten och skyndsam och innefattar rätt att stoppa och ankra endast på närmare angivna villkor (artikel 18). Oskadlig är en genomfart om den ej stör kuststatens "lugn, ordning eller säkerhet". Genomfart av ett

utländskt fartyg är inte oskadlig bl.a. om fartyget deltar i åtgärd som medför avsiktlig och allvarlig förorening i strid med konventionen.

I den ekonomiska zonen är kuststatsjurisdiktion inte huvudregel utan snarare undantag. Havsrättskonventionen ger dock staterna möjlighet till en begränsad jurisdiktion över dessa zoner. Således har kuststaten i den ekonomiska zonen vissa suveräna rättigheter, t.ex. rörande fisket. Därutöver har kuststaten jurisdiktion med avseende bl.a. på skydd och bevarande av den marina miljön. Regleringen av den lagstiftande respektive verkställande jurisdiktionen då det gäller föroreningar från fartyg finns i havsrättskonventionens del XII. Generellt sett har kuststaten en omfattande befogenhet att - i enlighet med allmänt erkända internationella regler och normer - utfärda lagar och andra författningar för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från fartyg i den ekonomiska zonen. Rätten att ingripa mot utländska fartyg p.g.a. överträdelser av lagstiftningen är däremot begränsad.

Flaggstatsjurisdiktion

Mot principerna om hamnstats- och kuststatsjurisdiktion står principen om flaggstatsjurisdiktion, enligt vilken flaggstaten har jurisdiktion över ett fartyg som för statens flagg oavsett var fartyget befinner sig. Ett fartyg som befinner sig på det fria havet är i princip endast underkastat flaggstatens jurisdiktion.

Fartygets flaggstat är den stat i vilket fartyget är registrerat. Villkoren för fartygs registrering samt villkoren för rätten att föra en stats flagga fastställs av varje enskilt land. Enligt havsrättskonventionen (artikel 91) måste det föreligga ett verkligt samband mellan fartyget och den stat vars flagga fartyget för. Så är emellertid inte alltid fallet.

I de flesta länder krävs för registrering och rätten att föra landets flagga en anknytning mellan fartyget och det land (eller region som landet är medlem i, t.ex. EU) i vilket fartyget är registrerat. Så är t.ex. fallet i Sverige. Andra länder medger emellertid registrering i nationella register trots att fartyget saknar egentliga beröringspunkter med registerlandet, s.k. öppna fartygsregister. En del av dessa länder har varken vilja, makt eller en uppbyggd administration för att upprätthålla internationella krav rörande fartygens standard, bemanning och sociala förmåner för de ombordanställda. Allmänt gäller att dessa länder tillåter att fartyg bemannas med sjöfolk från andra nationer än registerlandet. Vidare kan fartygen operera under mycket förmånliga skattevillkor. Det förekommer också att landet garanterar fartygsägaren anonymitet. I allmänt språkbruk talar man om att fartyg, registrerade i länder som tillämpar ovan beskrivna principer, för bekvämlighetsflagg.

Andelen bekvämlighetsflaggade fartyg i procent av världstonnaget uppgick år 1990 till drygt 30 procent (angående s.k. öppna register och bekvämlighetsflagg se George C. Kasoulides Port State Control and Jurisdiction, Evolution of the Port State Regime, 1993, s. 77-109 med hänvisningar).

De problem som bekvämlighetsflaggade fartyg ibland ger upphov till kommer att beröras också på andra ställen i detta betänkande.

De olika principerna för jurisdiktion medför inga problem så länge ett fartyg befinner sig inom flaggstatens sjöterritorium eller ekonomiska zon eller då fartyget befinner sig på det fria havet. Problemen uppstår när fartyget befinner sig inom en annan stats sjöterritorium eller ekonomiska zon, eftersom flera stater då samtidigt kommer att ha jurisdiktion över samma fartyg. Denna konflikt mellan olika staters rätt till jurisdiktion har då det gäller föroreningar från fartyg lösts genom att främst flaggstatens och kuststatens intressen balanserats mot varandra.

3.4.4 Huvuddragen i havsrättskonventionens regelsystem

Havsrättskonventionen har kallats för den mest omfattande miljökonventionen som hittills fullbordats. Konventionens del XII innehåller ett övergripande regelverk i fråga om det marina miljöskyddet och det finns anledning förmoda att framtida globala eller regionala överenskommelser kommer att styras av konventionens bestämmelser. Genom del XII har konventionsstaterna tagit på sig skyldigheten att värna om den marina miljön och att vidta åtgärder för att reducera utsläpp som kan orsaka föroreningar. Bestämmelserna tar främst sikte på kuststater och flaggstater.

I konventionen betonas flaggstatens ansvar att införa lagar och andra bestämmelser, vilka som minimum skall motsvara de internationella reglerna på området. Kuststater kan, å andra sidan, med stöd av sin jurisdiktion inom sjöterritoriet och den ekonomiska zonen införa nödvändiga regler för att motverka föroreningar från fartyg.

Då det gäller rättsliga ingripanden mot fartyg som förorenar havsmiljön föreskrivs att flaggstaten har ett direkt ansvar för att de fartyg som för dess flagg rättar sig efter tillämpliga internationella regler oavsett var fartygen befinner sig. Om ett fartyg påstås ha brutit mot internationella regler och normer åligger det flaggstaten att på en stats begäran inleda utredning och, om tillräckliga bevis finns, inleda rättsprocess beträffande den påstådda överträdelsen. Andra stater är skyldiga att på begäran bistå flaggstaten i dess utredning.

Kuststater har på motsvarande sätt som flaggstater getts förhållandevis omfattande befogenheter att ingripa när dess suveräna rättigheter hotas.

Hamnstater får, i enlighet med internationella regler, företa undersökningar av fartyg som frivilligt anlöpt hamn för att på så sätt säkra bevisning. Hamnstater får också inleda rättsliga förfaranden beträffande utsläpp som inträffat utanför statens jurisdiktion. Om föroreningen har skett inom en annan stats sjöterritorium eller ekonomiska zon får det dock endast ske på begäran av flaggstaten, kuststaten eller annan stat som skadats eller löper risk att skadas.

Den nu beskrivna hamnstatsjurisdiktionen utgör ett komplement till flagg- och kuststatsjurisdiktionen och ger uttryck för en form av global jurisdiktion, som konkurrerar med flaggstatens jurisdiktionsrätt och ibland också med kuststatens.

Havsrättskonventionens regelsystem i vad avser kuststatens respektive hamnstatens rätt till ingripanden mot utländska fartyg kommer att behandlas i kapitel 8. Det skall emellertid redan nu anmärkas att konventionens regelsystem innebär att kuststater getts en vidare rätt att ingripa mot utländska fartyg som endast är under genomfart än vad som tidigare ansetts följa av folkrättslig sedvanerätt, då ingripande endast fick ske vid avsiktliga och allvarliga föroreningar i territorialhavet. Samtidigt skall betonas att det fortfarande råder stor osäkerhet kring den egentliga innebörden av bl.a. flera av de artiklar i det kapitel i konventionen som benämns Verkställighet (*Enforcement*).

Regelsystemet enligt havsrättskonventionen är uppbyggt på ett sådant sätt att om alla flaggstater uppfyllde konventionens bestämmelser skulle det inte behöva förekomma att ansvariga på ett utländskt fartyg, som bevisligen gjort sig skyldiga till ett oljeutsläpp i svenskt vatten, undgick ansvar bara därför att flaggstaten underlät att agera. Problemet är att långt ifrån alla flaggstater lever upp till de krav som konventionen ställer. Rent praktiskt kan det också vara svårt för flaggstaten att få till stånd en lagföring. Bl.a. mot bakgrund därav finns ett starkt intresse för kuststaten, som främst berörs av ett oljeutsläpp i dess vatten, att agera mot de för överträdelsen ansvariga.

Havsrättskonventionen reglerar de folkrättsliga aspekter som är förknippade med bl.a. föroreningar från fartyg. I konventionen hänvisas på flera ställen till vad som betecknas 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 vad avser sjösäkerhet och skyddet av den marina miljön är IMO, ett FN-organ som skapades år 1948.

3.5 IMO - syfte och organisation

IMO:s syfte är att tillhandahålla mekanismer för samarbete mellan stater i vad avser regelgivning och praktiska tillvägagångssätt då det gäller sjöfart som har samband med internationell handel. IMO skall uppmuntra och underlätta praktiskt användbara standarder såvitt gäller frågor om sjösäkerhet, effektiv navigering samt kontroll och förebyggande av miljöförstöring från fartyg. IMO skall vidare behandla administrativa och rättsliga frågor som gäller de angivna syftena.

IMO, som har sitt säte i London, är en organisation för samarbete mellan stater, dvs. mellan regeringar. Praktiskt sköts arbetet från svensk sida främst av SjöV på regeringens uppdrag. I januari 1997 hade IMO 155 fullvärdiga medlemsländer.

IMO består av den s.k. församlingen (*the Assembly*), rådet (*the Council*) samt fyra huvudkommittéer; sjösäkerhetskommittén (*Maritime Safety Committee, MSC*), kommittén för skydd av den marina miljön (*Maritime Environmental Protection Committee, MEPC*), kommittén för juridiska frågor (*Legal Committee, LC)* och kommittén för tekniskt samarbete (*Technical Cooperation Committee, TCC*). Man har också ett stort antal underkommittéer, bl.a. en underkommitté rörande *Flag state implementation.*

Församlingen är det högsta beslutande organet och sammanträder regelbundet vartannat år. Extra sessioner kan förekomma däremellan. Församlingen, i vilken alla medlemsländer ingår, har vissa övergripande uppgifter samt väljer IMO:s högsta verkställande organ, rådet.

Rådet, i vilket bl.a. Sverige ingår, består av 32 medlemsländer som väljs utifrån vissa fastställda kriterier. Genom en konventionsändring år 1993, som dock ännu inte har trätt i kraft, har antalet länder utökats till 40.

Rådet ansvarar under församlingen för det arbete som drivs inom IMO. Mellan församlingens sammanträden utövar rådet församlingens uppgifter. Endast församlingen har dock befogenhet att utfärda bindande rekommendationer till medlemsländerna. Församlingen sammanträdde senast i november 1997 i London. Pågående arbete inom IMO kommer att redovisas i kapitel 15.

Inom IMO har utarbetats ett stort antal globala konventioner med regler för sjöfart och skydd för den marina miljön mot föroreningar från fartyg. Den effektiva tillämpningen av konventionerna är emellertid beroende av de enskilda medlemsländernas vilja och förmåga att implementera dessa i nationell rätt. IMO har ingen makt i detta avseende. De globala konventionerna kompletteras för svenskt vidkommande av ett antal regionala konventioner och överenskommelser rörande skyddet av olika vattenområden samt samarbetet mellan stater i fråga

om åtgärder vid föroreningar. Regelverket kompletteras även av EG:s regelgivning.

3.6 EG-rätten

Sveriges medlemskap i EU innebär att EG-direktiv och andra rättsakter måste beaktas när nationella bestämmelser beslutas.

Bindande rättsakter kan ha formen av förordningar, direktiv eller beslut (art. 189 i Romfördraget). EG-förordningar är direkt gällande och skall inte införlivas i nationell rätt. Däremot är det vanligt att förordningarna måste kompletteras med nationella regler, t.ex. om straffsanktioner vid överträdelser av förordningens regler eller bestämmelser.

Direktiv är bindande i förhållande till det resultat som skall uppnås men överlåter åt medlemsländerna att besluta om den närmare formen för genomförandet. Direktiv får omformas i den nationella lagstiftningen och direktivtexten behöver inte överföras ordagrant och oförändrad. En legalitetsprincip skall dock tillämpas vid genomförandet i den meningen att direktivets regler skall återspeglas i författningstext, åtminstone om reglerna fastställer skyldigheter eller grundar rättigheter för enskilda. Det är således inte tillräckligt att direktivet följs i administrativ praxis. Uttalanden i förarbetena till lagstiftningen är inte heller tillräckliga för att direktivbestämmelser skall anses genomförda (jfr prop. 1994/95:19, s. 526). I likhet med internationella konventioner omarbetas direktiv i allmänhet, transformeras, när de införlivas med svensk rätt.

Beslut avser mer begränsade frågor än direktiv. Besluten förutsätter i allmänhet någon nationell genomförandeåtgärd.

En bedömning av EG-rättens betydelse på sjöfartens område kan emellertid inte begränsas till en analys av rättsakterna. Särskilt bestämmelserna i Romfördraget om den gemensamma marknaden har stor betydelse. Vidare måste hänsyn tas till den rättsbildning EG-domstolen står för genom sin praxis om tillämpningen av fördraget och rättsakterna. Även sådana dokument som inte är direkt bindande för medlemsländerna, men som ger uttryck för EU:s gemensamma syn i vissa frågor, är av betydelse för hur den svenska lagstiftningen på ett visst område bör utformas.

EU:s samlade policydokument i frågor rörande sjösäkerhet och förhindrande av föroreningar från sjöfarten finns i kommissionens meddelande A Common Policy on Safe Seas, som lades fram i februari 1993. Gemenskapens sjöfartspolitik redovisas i kommissionens grönbok, betecknad Mot en ny sjöfartsstrategi (den s.k. Kinnock-rapporten). I grönboken, som presenterades i mars 1996, vidareutvecklas politiken

i frågor om sjösäkerhet och miljöskydd. EU:s policydokument behandlas översiktligt i avsnitt 15.4, där även pågående arbete inom EU redovisas. Sådana EG-regler som har betydelse för vår utredning, behandlas under respektive ämnesområde.

4 Internationell och svensk reglering rörande förorening från fartyg

I den svenska havsmiljölagstiftningen har både nationella behov och internationella överenskommelser tillgodosetts. De viktigaste konventionerna och avtalen som reglerar sjöfart och skydd för den marina miljön från föroreningar från fartyg är i kronologisk ordning.

Globala konventioner

- 1969 års International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties (INTERVENTION) eller ingreppskonvention och dess tilläggsprotokoll år 1973, genom vilket konventionen utvidgades till att omfatta även andra skadliga ämnen än olja
- 1969 års International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC) eller ansvarighetskonventionen, med tilläggsprotokoll senast år 1992
- 1971 års International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (FUND) eller fondkonventionen, med tilläggsprotokoll senast år 1992
- 1972 års Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREG) eller de internationella sjövägsreglerna
- 1972 års Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (LC) eller Londonkonventionen (reglerar dumpning av miljöfarliga ämnen samt förbränning av avfall till sjöss)
- 1973 års International Convention for the Prevention of Pollution from Ships och 1978 års protokoll till konventionen (MARPOL 1973/1978)
- 1974 års International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)
- 1978 års International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW)

- 1990 års International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation (OPRC) eller den s.k beredskapskonventionen
- 1993 års International Safety Management Code (ISM-koden) eller internationella säkerhetsorganisationskoden (ingår i SOLAS)

Regionala konventioner och avtal

- 1971 års överenskommelse (omarbetad 1993) mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige angående samarbete i fråga om åtgärder mot oljeföroreningar, Köpenhamnsavtalet
- 1974 års respektive 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö, Helsingforskonventionen
- 1982 års Memorandum of Understanding on Port State Control, det s.k. Parismemorandumet om hamnstatskontroll
- 1983 års överenskommelse om samarbete vid miljöförorening i Nordsjön, Bonnavtalet

Innehållet i flera konventioner återspeglas i svensk lagstiftning. Andra har inte ansetts behöva införlivas i svensk rätt. Många av Sveriges internationella åtaganden i frågor som rör föroreningar från fartyg regleras endast i SjöV:s föreskrifter.

De viktigaste nationella lagarna och förordningarna på området är, i kronologisk ordning

Svensk lagstiftning

- Lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten (kommer fr.o.m. den 1 januari 1999 att ingå i miljöbalken, se SFS 1998:808 och 811)
- Lagen (1973:1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss
- Lagen (1973:1199) om ersättning från den internationella oljeskadefonden
- Lagen (1980:424) och förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg
- Sjötrafikförordningen (1986:300)
- Räddningstjänstlagen (1986:1102)
- Fartygssäkerhetslagen (1988:49) och fartygssäkerhetsförordningen (1988:594)
- Sjölagen (1994:1009)

Nedan lämnas en översiktlig redogörelse för de områden som de för vårt uppdrag mest betydelsefulla konventionerna och avtalen reglerar samt på vilket sätt dessa implementerats i svensk rätt. Eftersom regleringen i MARPOL 1973/78 är av störst betydelse för vårt arbete behandlas denna konvention och den svenska lagstiftningen om åtgärder mot förorening från fartyg först. Vissa specifika frågor rörande regleringen såväl i MARPOL 1973/78 som i andra konventioner kommer även att behandlas i följande kapitel.

4.1 MARPOL-konventionen och den svenska lagstiftningen om åtgärder mot förorening från fartyg

4.1.1 Bakgrund

Det internationella arbetet med en konvention för att förhindra föroreningar genom utsläpp av olja från fartyg påbörjades i början av 1950-talet genom att Storbritannien anordnade en konferens i ämnet. Denna resulterade i 1954 års Oil Pollution Convention, OILPOL Convention (i fortsättningen förkortad OILPOL). Konventionen reglerade främst operationella utsläpp av beständiga oljor, dvs. råolja, brännolja, tjock dieselolja och smörjolja samt blandningar som innehåller sådana oljor. Före år 1954 var det normala förfarandet att oljeförorenat vatten från lasttankar och maskinrum pumpades direkt i havet.

OILPOL ändrades i skärpande riktning åren 1962, 1969 och 1971.

Den enorma ökningen av sjötransporterade oljeprodukter, storleken på tankfartygen och de växande volymerna transporterade kemikalier till sjöss ledde efterhand fram till ett behov av en helt ny konvention med regler om utsläpp av alla slags skadliga ämnen, 1973 års MARPOL-konvention.

4.1.2 Allmänt om regleringen i MARPOL

MARPOL-konventionen behandlar inte bara föroreningar från alla typer av olja utan också andra marina föroreningar och innehåller särskilt stränga utsläppsregler för ekologiskt känsliga områden. Vidare uppställs krav rörande fartygs konstruktion och vilken utrustning som skall finnas ombord för att säkerställa att utsläpp inte sker i strid med kon-

ventionen. Konventionen innehåller också regler om anordningar för mottagning i land av sådana rester av olja och andra skadliga ämnen som inte får släppas ut i havet.

Innan 1973 års MARPOL-konvention trätt i kraft anordnades en diplomatkonferens i London med uppgift att säkerställa internationella regler som skulle ge ökad säkerhet främst för oljetankfartyg och förbättrat skydd av den marina miljön mot föroreningar från fartyg (TSPP-konferensen). Konferensen resulterade bl.a. i 1978 års protokoll till MARPOL-konventionen, det s.k. MARPOL-protokollet. Protokollet innehåller vissa ändringar i och tillägg till MARPOL-konventionen men utgör i praktiken en reviderad version av konventionen och är avsett att ersätta denna i dess ursprungliga lydelse. En stat som tillträder MARPOL-protokollet blir bunden även av konventionens bestämmelser. Konventionen och protokollet skall därför ses som en enhet. Då i fortsättningen förkortningen MARPOL används avses såväl konventionen som protokollet.

MARPOL består av ett antal artiklar med allmänna bestämmelser rörande bl.a. beivrandet av överträdelser, om certifikat, besiktningar och inspektioner samt om rapportering av händelser som medför eller kan befaras medföra utsläpp i havet av skadliga ämnen.

I bilagor (*annexes*) till konventionen finns tekniska föreskrifter till förhindrande av olika typer av föroreningar. Annex I behandlar förorening genom olja, annex II skadliga flytande kemikalier som transporteras i bulk, annex III skadliga ämnen som transporteras till sjöss i förpackad form eller i fraktcontainrar eller dylikt, annex IV förorening genom toalettavfall och annex V förorening genom fast avfall. Av annexen är III, IV och V valfria. Annex IV är det enda som inte trätt i kraft globalt. MARPOL och dess annex I och II hade den 1 janauari 1997 tillträtts av 97 länder motsvarande 92,79 % av världshandelstonnaget.

Genom protokoll från 1997, vilket dock ännu inte har trätt i kraft, har ett nytt annex VI införts, som reglerar luftföroreningar.

Under årens lopp har ett antal tillägg eller ändringar till MARPOL beslutats. Regelverket kompletteras därutöver av ett stort antal resolutioner och anvisningar (*guidelines*), beslutade av IMO.

4.1.3 Allmänt om den svenska lagstiftningen

Bestämmelserna i MARPOL-konventionen har implementerats i svensk rätt främst genom lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg med tillhörande förordning samt genom föreskrifter meddelade av SjöV (SJÖFS 1985:19 och senare kungörelser).

Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg omfattade tidigare bara vattenföroreningar. Den betecknades då i vanligt språkbruk vattenföroreningslagen samt förkortades VfL. Genom ändring, som trädde i kraft den 1 juli 1996, omfattar lagen också luftföroreningar. Benämningen vattenföroreningslagen är därför inte längre riktigt adekvat. Samtidigt är denna benämning, liksom förkortningen VfL, mycket inarbetad. För att tydliggöra den förändring av lagens omfattning som skett har vi dock valt att förkorta lagen VlfL, något som då skall beteckna att lagen omfattar både vatten- och luftföroreningar.

VlfL gäller sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som härrör eller i övrigt står i samband med fartygets drift, dock ej om utsläppen är en omedelbar följd av utforskning, utvinning och därmed förenad, ej landbaserad, hantering av havsbottnens mineraltillgångar.

I lagen regleras under skilda kapitel förbud mot förorening från fartyg, mottagning från fartyg av rester och avfall som innehåller skadliga ämnen, fartygs konstruktion, dagböcker samt tillsyn, straff och andra åtgärder för att förebygga, begränsa och beivra föroreningar från fartyg. Lagen omfattar inte dumpning eller förbränning av avfall som regleras i dumpningslagen (1971:1154).

Lagens bestämmelser är tillämpliga på svenska fartyg överallt i världen och som huvudregel på utländska fartyg inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Lagen gäller dock inte utländska statsfartyg, som inte används i affärsdrift. Svenska örlogsfartyg är undantagna från tillämpningen av 4-6 kap. samt 7 kap. 4-11 §§ VlfL (11 kap. 1 § VlfL jfr 9 kap. 2 § förordningen). Vissa begränsningar är föreskrivna i vad avser möjligheterna att vidta åtgärder mot utländska fartyg som befinner sig utanför svenskt inre vatten. Dessa är föranledda av Sveriges tillträde till havsrättskonventionen men följer också av grundläggande folkrättsliga principer rörande staters jurisdiktion över vattenområden och fartyg samt principen om utländska fartygs rätt till oskadlig genomfart.

Tillsynsmyndighet beträffande svenska fartyg (enda undantaget är fartyg som ägs eller brukas av svenska staten och som används för annat ändamål än att i allmän trafik befordra gods eller passagerare) är SjöV. I den utsträckning SjöV - i samråd med KBV - beslutar, svarar även KBV för tillsynen.

Den svenska lagstiftningen är tämligen svåröverskådlig. I själva lagen finns bara vissa allmänna bestämmelser. Hänvisning sker i stor utsträckning till föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, främst SjöV. Lagstiftningstekniken kan diskuteras men denna torde vara oundviklig på ett område som i så stor omfattning styrs av internationella regler, vilka därtill är tekniskt komplicerade samt ständigt utvecklas.

Den materiella regleringen i skilda frågor återfinns framför allt i SJÖFS 1985:19. I denna kungörelse har främst transformeringsmetoden använts för implementeringen av MARPOL:s bestämmelser. Senare ändringar till MARPOL har emellertid inte alltid implementerats genom att ändringar skett i den ursprungliga texten. I stället har genom kungörelse föreskrivits att ändringar till MARPOL, antagna i resolutioner av IMO, skall tillämpas i den utsträckning som anges i resolutionerna. Vad som gäller i ett visst hänseende förutsätter i ett sådant fall att man har kännedom om vad som föreskrivs i de aktuella resolutionerna. SjöV:s implementeringsteknik har på senare tid diskuterats och ett arbete har påbörjats med en allmän översyn av regelverket.

I det följande redogörs för MARPOL och den svenska regleringen av utsläpp av olja och andra förorenande ämnen. Huvudvikten har lagts på regleringen av olja medan regelverket rörande andra skadliga ämnen endast redovisas översiktligt.

4.1.4 Utsläpp av olja

Regleringen i MARPOL bygger på principen att utsläpp av olja i princip skall vara förbjudna och att oljerester skall lämnas till mottagningsanordningar i hamn. Från förbudet om utsläpp har dock meddelats vissa undantag. Allmänt gäller att utsläpp, som inte sker i en nödsituation eller som har samband med en olyckshändelse, bara får ske om utsläppet innehåller mycket små halter olja.

4.1.4.1 Vilka utsläpp är förbjudna?

Utsläppsbestämmelserna i MARPOL är olika utformade beroende på om ett vattenområde förklarats som specialområde eller inte. Av MARPOL:s regler följer också att utsläppsförbudet inte är tillämpligt om utsläppet sker för att tillgodose fartygets säkerhet eller rädda liv till sjöss eller om utsläppet orsakas av skada på fartyget eller dess utrustning, förutsatt att

1. alla rimliga försiktighetsåtgärder har vidtagits efter det att skadan inträffat eller utsläppet upptäckts, i syfte att hindra eller så långt möjligt begränsa utsläppet och
2. ägaren eller befälhavaren inte handlat i avsikt att orsaka skada eller vårdslöst och med kännedom om att en skada troligen skulle bli följden (regel 11 a och b).

För svenskt vidkommande är det av stor vikt att Östersjön har status som specialområde. Därmed gäller nämligen strängare utsläppsregler i

Östersjöområdet, vilket omfattar allt vattenområde i den egentliga Östersjön med Bottniska viken, Finska viken och inloppet till Östersjön upp till latitudparallellen genom Skagen vid Skagerack.

Det skall i detta sammanhang tilläggas att "North West European Waters" sannolikt blir nytt specialområde med verkan från och med den 1 augusti 1999. Beslut härom har fattats, se MEPC.74(40) och 77(41). Beträffande ändringen i MARPOL skall förfarandet vid tacit acceptance tillämpas. Om inte tillräckligt många länder gör invändning mot ändringen kommer den därmed att träda i kraft. Det nu nämnda specialområdet omfattar bl.a. Nordsjön upp till latitud 62 grader N samt Skagerack intill gränsen för Östersjöområdet. Med det nya specialområdet kommer hela Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon att utgöra specialområde och de strängare utsläppsreglerna enligt MARPOL blir därmed tillämpliga.

Då det gäller utsläpp av olja skiljer man mellan utsläpp av lastolja och utsläpp av olja från maskinutrymmen.

Inom specialområden råder förbud mot utsläpp av all olja från lasttankutrymmen inklusive pumprum, utom för ren eller segregerad barlast. Däremot är det tillåtet att under vissa förutsättningar släppa ut mindre mängder olja i länsvatten från maskinrum (inom antarktisområdet råder dock totalförbud mot alla utsläpp av olja). Oljehalten i utsläpp från maskinutrymmen får dock aldrig överstiga 15 ppm (ppm = delar av en miljon, parts per million), en oljehalt som enligt utförda undersökningar inte kan observeras visuellt. Utsläpp av oljerester, s.k. sludge, är inte tillåtet.

Utanför specialområde och mer än 50 nautiska mil från land får begränsade mängder olja släppas ut från lasttankutrymmen inklusive pumprum. För närvarande gäller att utsläpp av sådan olja är tillåten dels för ren eller segregerad barlast, dels då tankfartyget befinner sig under färd och oljeflödet inte överstiger 30 liter per nautisk mil och den totala oljemängden inte överstiger viss andel av den senast transporterade oljemängden (1/15 000 eller 1/30 000 beroende på när tankfartyget är byggt).

Utsläpp av olja från maskinutrymmen i andra vattenområden än specialområden fick tidigare generellt ske under något generösare betingelser än inom specialområde (utsläpp 12 nautiska mil från land fick ske om oljehalten understeg 100 ppm och vissa andra förutsättningar var uppfyllda. Detsamma gällde för övrigt utsläpp inom specialområde från fartyg med en bruttodräktighet under 400). Genom ändringar i MARPOL, MEPC.51(32), se även IMO publikation 520E, som trädde i kraft den 6 juli 1993 men som blev tillämpliga på alla fartyg först från och med den 6 juli 1998, gäller emellertid numera att

utsläpp från maskinutrymmen, oberoende av vattenområdets karaktär och fartygets storlek, aldrig får överstiga 15 ppm.

Utsläppsreglerna är så konstruerade att för att utsläpp inom föreskrivna gränser skall få ske måste fartyget vara utrustat med anordningar som garanterar att oljeflödet respektive oljehalten i utsläppen ligger under angivna gränser. För tankfartyg med en bruttodräktighet på minst 150 gäller att de skall vara utrustade med ett övervakningssystem för oljeutsläpp i drift samt ett sloptanksarrangemang (se härom nedan). Tankfartyg av denna storlek samt alla fartyg med en bruttodräktighet på minst 400 skall vidare vara utrustade med utsläppsutrustning för maskinrumsutsläpp. När det gäller andra fartyg än de nu nämnda är däremot huvudregeln att allt oljeavfall skall behållas ombord. Om utsläpp sker gäller krav på att fartyget skall ha lämplig utsläppsutrustning i drift.

Utsläppsbestämmelserna finns i regel 9 (1) och (2) respektive i regel 10 (2) och (3), där den sistnämnda reglerar utsläpp i specialområden. Utsläppsbestämmelsena kan sammanfattas i tre tabeller.

Tabell 1 Oljetankfartyg av alla storlekar

Oljeutsläpp från lasttankutrymmen inklusive pumprum	
I specialområde eller utanför specialområde men inom 50 nautiska mil från närmaste land	OLJEUTSLÄPP FÖRBJUDNA utom för ren eller segregerad barlast
Utanför specialområde och mer än 50 nautiska mil från närmaste land	OLJEUTSLÄPP FÖRBJUDNA utom för ren eller segregerad barlast eller om samtliga följande omständigheter är uppfyllda. 1. Tankfartyget är under gång. 2. Oljeutflödet inte överstiger 30 liter per nautisk mil. 3. Den sammanlagda mängden olja i utsläppet inte överstiger a) för tankfartyg byggda före visst datum 1/15 000 b) för tankfartyg byggda därefter 1/30 000 av den senaste transporterade oljemängden. 4. Tankfartyget har i drift ett godkänt övervaknings- och kontrollsystem för oljeutsläpp samt ett sloptanksarrangemang.

Med ren barlast förstås enligt MARPOL:s definitioner barlast i en tank, som sedan den senast använts för transport av olja, har rengjorts så att barlast från den, om barlasten släpps ut från ett stillaliggande fartyg i rent, lugnt vatten i klart väder under dagtid, inte ger upphov till synliga spår av olja på vattenytan eller på omgivande stränder och inte heller till oljeslam eller emulsion under vattenytan eller på omgivande stränder; släpps barlasten ut genom ett godkänt övervaknings- och kontrollsystem för oljeutsläpp, skall bevis baserat på ett sådant system, som visar att oljeinnehållet i utflödet inte överstiger 15 ppm vara avgörande för att betrakta barlasten som ren även om synliga spår av olja upptäcks. Med segregerad barlast menas barlastvatten som tagits in i en tank, helt skild från lastolje- och bunkeroljesystemet och avsedd att stadigvarande nyttjas för förande av barlast eller för förande av barlast eller last som inte utgörs av olja eller skadliga ämnen.

Tabell 2 Oljetankfartyg av alla storlekar och andra fartyg med en bruttodräktighet (GRT) av minst 400

Oljeutsläpp från maskinutrymmen	
I specialområde	OLJEUTSLÄPP FÖRBJUDNA utom när samtliga följande omständigheter är uppfyllda. 1. Fartyget är under gång. 2. Oljehalten i utflödet inte överstiger 15 ppm. 3. Fartyget har i drift en godkänd filtreringsutrustning för oljehaltigt vatten, försedd med automatstopp vid 15 ppm och larm. 4. Länsvatten inte kommer från lastpumprum eller blandas med oljelastrester (oljetankfartyg).
Utanför specialområde (fr.o.m. 6 juli 1998)	OLJEUTSLÄPP FÖRBJUDNA utom när samtliga följande omständigheter är uppfyllda. 1. Fartyget är under gång. 2. Oljehalten i utsläppet inte överstiger 15 ppm. 3. Fartyget har i drift en filtreringsutrustning för oljehaltigt vatten som säkerställer att oljeinnehållet i utsläppet inte överstiger 15 ppm (ibland ställs krav på att utrustningen skall vara försedd med automatstopp och larm). 4. Länsvatten inte kommer från lastpumprum eller blandas med oljelastrester (oljetankfartyg).

Tabell 3 Andra fartyg än oljetankfartyg med en bruttodräktighet (GRT) under 400

Oljeutsläpp från maskinutrymmen	
I och utanför specialområde (fr.o.m. 6 juli 1998)	OLJEUTSLÄPP FÖRBJUDNA utom när samtliga följande omständigheter är uppfyllda. 1. Fartyget är under gång. 2. Oljehalten i utflödet inte överstiger 15 ppm. 3. Fartyget har i drift en godkänd oljefiltreringsutrustning (inom specialområden är kraven 1. och 3. inte uttryckligen angivna i MARPOL, men måste trots det anses underförstådda).

4.1.4.2 Svenska utsläppsbestämmelser

Den svenska regleringen av vilka utsläpp som är förbjudna finns i såväl VlfL:s som förordningens andra kapitel. Kompletterande regler har meddelats i SJÖFS 1985:19, 2 kap. 3-9 §§ och SJÖFS 1992:12. Enligt SJÖFS 1994:10 skall de ändringar i utsläppsbestämmelserna som föreskrivs i resolution MEPC.51(32) Discharge criteria of Annex I, tillämpas på svenska fartyg i den utsträckning som anges i resolutionen.

I 2 kap. 2 § VlfL anges mycket kort och koncist följande.

> "Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden får olja inte släppas ut från fartyg utan skall behållas ombord eller avlämnas till mottagningsanordningar för olja.
>
> I fråga om andra vattenområden meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen utser föreskrifter om förbud mot utsläpp av olja."

Föreskrifter om vad som skall förstås med olja i lagens mening finns i SJÖFS 1989:27, 2 kap. 1 §. Här definieras olja som "petroleum i varje form, däri inbegripet råolja, brännolja, oljeslam, oljeavfall och raffinerade produkter med undantag för petrokemiska produkter som avses i 3 kap. (= skadliga flytande ämnen, utredningens anmärkning); till olja skall, utan inskränkning i definitionens allmängiltighet, hänföras de

ämnen som förtecknas i bilaga 1; begreppet olja omfattar även oljehaltig blandning.

Av regleringen kan man förledas att tro att alla utsläpp av olja eller oljehaltig blandning inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon är förbjudna och att de undantag från utsläppsförbudet som finns i MARPOL inte skulle gälla inom dessa vattenområden. Så är emellertid inte fallet. Med stöd av 11 kap. 2 § VlfL har undantag från utsläppsförbudet meddelats dels i förordningen, dels i SjöV:s föreskrifter.

Av förordningen framgår till att börja med att 2 kap. 2 § VlfL inte gäller utsläpp från bl.a. fartyg som inte är oljetankfartyg och har en bruttodräktighet under 400. Vidare anges att 2 kap. 2 § inte är tillämplig i fråga om utsläpp av olja från fartyg som befinner sig i den del av Sveriges ekonomiska zon som inte ingår i Östersjöområdet. I dessa fall meddelas föreskrifter om förbud mot utsläpp av SjöV.

I förordningen finns därutöver en bestämmelse som innebär att rent barlastvatten får släppas ut. Detsamma gäller i fråga om rent länsvatten under förutsättning att det släpps ut enligt föreskrifter som meddelas av SjöV. Om det finns särskilda skäl får dock SjöV meddela föreskrifter om förbud mot utsläpp av rent barlastvatten eller rent länsvatten inom Sveriges sjöterritorium. Med rent länsvatten förstås sådant oljehaltigt vatten från ett fartygs maskinutrymme som renats så att oljeinnehållet utan utspädning inte överstiger 15 ppm.

I SjöV:s föreskrifter görs en uppdelning mellan utsläpp 1) inom Sveriges sjöterritorium och Östersjöområdet utanför detta, 2) inom specialområde och 3) inom andra vattenområden än 1) och 2). Med specialområde förstås enligt föreskrifterna andra specialområden än Östersjöområdet (som är särskilt reglerat).

Utsläppsbestämmelserna är inte tillämpliga på fritidsfartyg. Beträffande sådana fartyg anges endast att utsläpp av olja eller oljehaltig blandning bör undvikas om det är praktiskt möjligt. Detta gäller särskilt vid badstränder, i hamnområden och på andra platser med stillastående vatten. En ändring av regleringen rörande fritidsfartygen är dock på gång.

De svenska utsläppsbestämmelserna för andra fartyg än fritidsfartyg kan sammanfattas enligt följande.

Genom SJÖFS 1994:10 har de strängare utsläppsregler som gäller fr.o.m. den 6 juli 1998 gjorts tillämpliga på svenska fartyg. Eftersom MEPC.51(32) inte satts i kraft beträffande utländska fartyg har emellertid en viss skillnad uppstått mellan svenska och utländska fartyg då utsläpp sker utanför Sveriges sjöterritorium. Eftersom svensk domsrätt i dag saknas då ett utsläpp skett från ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen och domsrätt endast undantagsvis torde kunna föreligga om utsläpp skett från ett utländskt fartyg utanför svensk ekonomisk zon

(se härom vidare avsnitt 5.4 och kapitel 17) har de generösare utsläppsbestämmelser som ibland gäller för utländska fartyg i praktiken ingen betydelse för lagföringsmöjligheten. Däremot måste den skillnad som i dag föreligger beaktas i ärenden som rör uttagande av vattenföroreningsavgift.

Den bristande överensstämmelsen mellan de svenska utsläppsbestämmelserna och MARPOL har uppmärksammats av SjöV och en ändring torde kunna förutses relativt snart.

De svenska utsläppsbestämmelserna sammanfattas i tabellerna 4-6.

Tabell 4 Oljeutsläpp från lasttankutrymmen inklusive pumprum (oljetankfartyg)

1. Inom Sveriges sjöterritorium och Östersjöområdet utanför detta (alla fartyg) samt inom andra specialområden (svenska fartyg)	UTSLÄPP FÖRBJUDNA utom för ren eller segregerad barlast
2. Inom andra vattenområden än 1. och mer än 50 n.m. från närmaste land (vilket innebär förbjudna inom den del av Sveriges ekonomiska zon som inte ingår i Östersjöområdet)	UTSLÄPP FÖRBJUDNA utom för ren eller segregerad barlast eller om samtliga följande omständigheter är uppfyllda. a) Fartyget är under gång. b) Den momentana utsläppshastigheten inte överstiger 1. beträffande **utländska fartyg** 60 liter/n.m. 2. beträffande **svenska fartyg** 30 liter/n.m. (SJÖFS 1994:10 och MEPC.51(32)). c) Den sammanlagda mängden olja i utsläppet inte överstiger 1/15 000 eller 1/30 000 beroende på när fartyget är byggt. d) Fartyget har i drift ett godkänt övervaknings- och kontrollsystem samt ett sloptanksarrangemang.

Tabell 5 Oljeutsläpp från maskinutrymmen på oljetankfartyg och andra fartyg med en bruttodräktighet (GRT) av minst 400

1. Inom Sveriges sjöterritorium och Östersjöområdet utanför detta (alla fartyg) samt inom andra specialområden (svenska fartyg)	OLJEUTSLÄPP FÖRBJUDNA utom när samtliga följande omständigheter är uppfyllda. a) Fartyget är under gång. b) Utsläppet avser rent länsvatten (= oljehalten inte överstiger 15 ppm). c) Fartyget är försett med och har i drift godkänd utrustning för rening och filtrering av oljehaltigt vatten med automatisk stoppanordning och larm. d) Länsvatten inte kommer från lastpumprum eller blandats med oljelastrester (oljetankfartyg).
2. Inom andra vattenområden än 1. (således bl.a. inom den del av Sveriges ekonomiska zon som inte ingår i Östersjöområdet)	OLJEUTSLÄPP FÖRBJUDNA beträffande **utländska fartyg** utom när oljehalten i utsläppet inte överstiger 15 ppm eller samtliga följande omständigheter är uppfyllda. a) Fartyget är under gång. b) Fartyget befinner sig mer än 12 n.m. från land. c) Oljeinnehållet är mindre än 100 ppm. d) Fartyget är försett med och har i drift en godkänd utsläppsutrustning för 100 ppm. e) Länsvatten inte kommer från lastpumprum eller blandas med oljelastrester (oljetankfartyg). beträffande **svenska fartyg** (SJÖFS 1994:10, MEPC.51(32)) utom när samtliga följande omständigheter är uppfyllda. a) Fartyget är under gång. b) Oljehalten i utsläppet inte överstiger 15 ppm. c) Fartyget har i drift en godkänd oljefiltreringsutrustning för 15 ppm. d) Länsvatten inte kommer från lastpumprum eller blandas med oljelastrester (oljetankfartyg).

Tabell 6 Oljeutsläpp från maskinutrymmen på fartyg med en bruttodräktighet (GRT) under 400

1. Inom Sveriges sjöterritorium och Östersjöområdet utanför detta samt i andra specialområden än Östersjöområdet	OLJEUTSLÄPP FÖRBJUDNA beträffande **utländska fartyg** utom när oljeinnehållet utan utspädning inte överstiger 15 ppm eller när samtliga följande omständigheter är uppfyllda. a) Fartyget är under gång. b) Oljeinnehållet är mindre än 100 ppm. c) Utsläppet görs minst 12 n.m. från land (vilket medför ej tillåtet inom Sveriges sjöterritorium). beträffande **svenska fartyg** (SJÖFS 1994:10, MEPC.51(32)) utom när oljeinnehållet utan utspädning inte överstiger 15 ppm + underförstått fartyget är under gång och har lämplig utsläppsutrustning för 15 ppm.
2. Inom andra vattenområden än 1.	OLJEUTSLÄPP FÖRBJUDNA beträffande **utländska fartyg** utom när oljehalten i utsläppet inte överstiger 15 ppm eller när samtliga följande omständigheter är uppfyllda. a) Fartyget är under gång. b) Oljehalten understiger 100 ppm. c) Fartyget befinner sig mer än 12 n.m. från land. d) Fartyget har i drift lämplig utsläppsutrustning för 100 ppm. beträffande **svenska fartyg** (SJÖFS 1994:10, MEPC.51(32)) utom när samtliga följande omständigheter är uppfyllda. a) Oljehalten i utflödet inte överstiger 15 ppm. b) Fartyget är under gång. c) Fartyget har i drift lämplig utsläppsutrustning för 15 ppm.

4.1.4.3 Krav på tankfartygs utrustning och konstruktion för att förhindra utsläpp

MARPOL innehåller detaljerade bestämmelser om hur tankfartyg skall vara konstruerade för att utsläpp skall undvikas. Bestämmelserna tar sikte både på att förhindra utsläpp vid olyckor med fartyget och utsläpp av förorenat barlastvatten eller vatten efter rengöring av lasttankar.

Segregerade barlasttankar och system för rengöring med råolja

Genom MARPOL-protokollet infördes beträffande nya råoljetankfartyg med en dödvikt på minst 20 000 ton och för nya produkttankfartyg (oljetankfartyg som används för transport av annan olja än råolja) med en dödvikt på minst 30 000 ton krav på segregerade barlasttankar med sådan kapacitet att fartyget kan framföras säkert under barlastresor utan att ta i anspråk lasttankar för vattenbarlast. Samtidigt infördes förbud mot att använda lasttankar för barlastvatten annat än vid svåra väderleksförhållanden. Även för existerande oljetankfartyg med minst 40 000 tons dödvikt ställdes som huvudregel krav på segregerade barlasttankar (dock finns undantag). Tanken bakom kravet på segregerade barlasttankar var att komma tillrätta med sådana utsläpp av förorenat barlastvatten som tidigare var mycket vanliga. Genom kravet på att barlasttankarna skulle vara placerade på ett sådant sätt att de gav ett skydd mot oljeutflöde i händelse av grundstötning eller kollision skulle även utsläpp p.g.a. olyckor kunna förhindras.

En annan nyhet som infördes genom 1978 års protokoll var systemet med *crude oil washing (COW)*. COW innebär att lasttankarna inte rengörs med vatten utan med råolja, dvs. själva lasten. Genom att rengöra med råolja skulle de tidigare mycket vanliga utsläppen av oljeblandat vatten efter rengöring av lasttankar förhindras. Ett system för rengöring med råolja blev obligatoriskt för nya råoljetankfartyg med minst 20 000 tons dödvikt.

Med nytt oljetankfartyg förstås beträffande ovan nämnda krav endast fartyg

a) för vilka byggnadskontrakt tecknats efter den 1 juni 1979, eller
b) när byggnadskontrakt inte finns, vars köl sträckts eller som befinner sig på motsvarande byggnadsstadium efter den 1 januari 1980, eller
c) som levererats efter den 1 juni 1982, eller
d) som har undergått en väsentlig förändring
   1) för vilken kontrakt tecknats efter den 1 juni 1979, eller

2) när kontrakt ej finns, om byggnadsarbeten påbörjats efter den 1 januari 1980 eller avslutats efter den 1 juni 1982.

Vissa speciella regler gäller för fartyg med minst 70 000 tons dödvikt.

Av det föregående kan konstateras att kraven på segregerade barlasttankar och system för rengöring med råolja inte gäller för alla oljetankfartyg. Om barlastvatten tas in i lasttankarna skall detta behållas ombord och lämnas till en mottagningsanläggning i hamn eller - utanför specialområde - släppas ut genom en utsläppsutrustning som uppfyller kraven i regel 15 (se nedan).

Utsläppsutrustning och sloptanksarrangemang

Regel 15 innehåller bestämmelser om utrustning som måste finnas ombord på oljetankfartyg med en bruttodräktighet av minst 150 (även här finns dock några undantag) och som skall garantera att utsläpp av oljehaltigt barlastvatten eller vatten från rengöring av lasttankutrymmen håller sig inom tillåtna gränser.

Tankfartyg med en bruttodräktighet av minst 150 skall vara utrustade med

1. Anordningar för rengöring av lasttankarna och överföring av förorenande barlastrester och tankspolvätska från lasttankarna till sloptank, utformade på sådant sätt att utsläpp som görs, sker enligt föreskrifterna om tillåtna utsläpp.
2. Tillräcklig sloptankkapacitet för att ta emot den slop som uppstår vid tankspolning, genom oljerester och genom rester av förorenad barlast (som huvudregel minst 3 % av fartygets oljelastkapacitet).
3. Ett godkänt övervaknings- och kontrollsystem för oljeutsläpp. Systemet skall vara försett med en registreringsanordning som ger en fortlöpande registrering av utsläppet i liter per nautisk mil och av den sammanlagda utsläppta mängden eller av oljehalten i utsläppet och utsläppshastigheten. Registreringen skall innehålla uppgift om tidpunkt och dag för utsläppet och skall bevaras i minst tre år. Övervaknings- och kontrollsystemet skall träda i funktion så snart ett utsläpp görs och skall vara så konstruerat att varje utsläpp automatiskt stoppas när den momentana oljeutsläppshastigheten överstiger den som är tillåten eller om det uppstår fel på systemet. Varje sådant fel skall antecknas i oljedagboken (angående fartygets handlingar, se nedan). Ett manuellt reservsystem skall finnas, som får användas i händelse av fel på det ordinarie systemet, men det ordinarie systemet skall göras funktionsdugligt innan nästa barlastresa påbörjas, såvida fartyget inte är på väg till en reparationshamn.

4. Typgodkända gränsskiktsmätare för fastställande av gränsskiktet mellan olja och vatten i sloptankar.
5. Anvisningar för systemets handhavande skall vara i överensstämmelse med en godkänd handbok. Anvisningarna skall avse manuellt och automatiskt handhavande och skall syfta till att säkerställa att olja ej vid något tillfälle släpps ut i strid med föreskrifterna.

Utsläpp av oljehaltigt vatten från lasttankutrymmen bygger på principen om *load-on-top*. Denna innebär att oljehaltigt vatten förs till en eller flera sloptankar, där oljan får settla, dvs. oljan avskiljs och lägger sig på ytan. Det underliggande vattnet kan därefter släppas ut i havet i enlighet med vad som är tillåtet medan oljan behålls ombord. Ny olja lastas sedan ovanpå den gamla.

För fartyg med en bruttodräktighet under 150 behöver inte angiven utrustning finnas. För dessa gäller i stället som huvudprincip att oljehaltigt avfall skall behållas ombord och lämnas till en mottagningsanläggning i hamn. Möjlighet till dispens från kravet på utsläppsutrustning kan också meddelas tankfartyg som endast sysselsätts i fart inom specialområde.

Dubbel botten och dubbla sidor

De ovan beskrivna föreskrifterna rörande utrustning och konstruktion av tankfartyg tar huvudsakligen sikte på att förhindra operationella utsläpp av oljeförorenat vatten. Genom tillägg till MARPOL, MEPC.52(32), IMO-publikation 520E angående reglerna 13 F och 13 G, som trädde i kraft den 6 juli 1993, har särskilda konstruktionskrav också införts med syftet att minska risken för oljeutsläpp vid kollisioner och grundstötningar. Bestämmelserna i nu nämnt avseende är mycket komplicerade. Mycket kort innebär regel 13 F att oljetankfartyg med en dödvikt av minst 600 ton skall vara försedda med dubbel botten under hela lasttanklådan. Lasttankarnas kapacitet får inte överstiga 700 kubikmeter om inte ett kollisionsskydd i form av dubbel sidobordläggning anordnas med en sträckning längs hela tanklådans längd.

Oljetankfartyg med minst 5 000 tons dödvikt måste vara konstruerade med dubbel sidobordläggning längs hela tanklådans längd. Dubbel botten kan under vissa förutsättningar ersättas med ett s.k. midheight deck. Även andra konstruktioner kan accepteras om dessa kan visa samma skydd mot oljeutsläpp vid grundstötning och kollision som dubbel botten eller dubbel sida.

Regel 13 F gäller bara oljetankfartyg

a) för vilka nybyggnadskontrakt tecknats från och med den 6 juli 1993, eller

b) om nybyggnadskontrakt ej finns, då kölen är lagd eller befinner sig på motsvarande byggnadsnivå från och med den 6 januari 1994, eller
c) som levererats från och med den 6 juli 1996, eller
d) som undergått större byggnadsförändring
   1) för vilken kontrakt tecknats efter den 6 juli 1993, eller
   2) om kontrakt ej finns, om byggnadsarbetet påbörjats efter den 6 januari 1994 eller avslutats efter den 6 juli 1996.

I regel 13 G finns bestämmelser som behandlar hur råoljetankfartyg med minst 20 000 tons dödvikt och kombinationsfartyg (fartyg avsett för transport av antingen olja eller fasta laster i bulk) med en dödvikt på minst 30 000 ton och som är byggda före ovan angivna datum skall fasas ut efter ålder eller ombyggnad till dubbel botten eller dubbla sidor. Mycket kort innebär regleringen i huvudsak att befintliga oljetankfartyg över dessa storleksklasser skall uppfylla regel 13 F 25 år (i vissa fall 30 år) efter leverans.

Världsflottan av tankfartyg är tämligen ålderstigen. Huvuddelen av de mycket stora tankfartygen är från början eller mitten av 1970-talet. Många fartyg är alltså mer än 20 år gamla och byggda före det att MARPOL trädde i kraft. Vissa bedömare räknar med att en stor del av de gamla fartygen kommer att skrotas de närmaste åren. De kommer då att ersättas av nya fartyg som måste uppfylla kraven på dubbel botten och dubbla sidor. Efterhand som tankfartygsflottan byts ut kommer därmed risken för oljeutsläpp vid olyckor att minska. Det är emellertid att märka att övergångsbestämmelserna medför att det kommer att ta tid innan tankfartygsflottan generellt uppfyller de nyligen antagna konstruktionskraven. Vidare skall noteras att gamla fartyg som inte når upp till de angivna dödviktsgränserna kan segla hela sin livstid utan krav på vare sig dubbel botten eller dubbla sidor. Är fartyget byggt i mitten av 1970-talet gäller i dessa fall inte heller kravet på segregerade barlasttankar.

Transporten av oljeprodukter i Östersjön är redan i dag betydande. Enligt bedömningar som gjorts av Helsingforskommissionen (angående detta organ, se avsnitt 4.6.2) kan en ökning därtill förväntas (WWF Baltic Bulletin 2-3/95). Ca en tredjedel av de fartyg med vilka oljetransporterna årligen sker är inte försedda med dubbel botten eller dubbla sidor. För att åstadkomma en tidigare utfasning av dessa fartyg har Sverige på uppdrag av Helsingforskommissionens sjöfartskommitté (*HELCOM Maritime Committee*) utarbetat förslag till en HELCOM-rekommendation med innebörd att de fördragsslutande parterna med ekonomiska incitament, som avgifter och hamntaxor, skall verka för en tidigare utfasning av de miljömässigt mindre säkra fartygen. Förslaget innebär också att staterna skall uppmuntra oljebolagen till att endast engagera tankfartyg, vilka som minimum uppfyller kraven i regel 13 F,

för sina oljetransporter. Det kommer dock sannolikt att dröja en bit in på 2000-talet innan beslut fattats om vilka åtgärder som skall vidtas för att en tidigare utfasning skall kunna ske.

4.1.4.4 Den svenska regleringen av tankfartygs konstruktion och utrustning

Bestämmelser om fartygs konstruktion meddelas av SjöV. Reglerna återfinns i huvudsak i SJÖFS 1985:19, 2 kap. 17-24 §§. De ändrade konstruktionskraven enligt resolution MEPC.52(32) (nya reglerna 13 F och 13 G) har genom SJÖFS 1994:10 gjorts tillämpliga på svenska fartyg.

4.1.4.5 Krav på fartygs utrustning för att förhindra otillåtna utsläpp från maskinutrymmen

Som tidigare redovisats bedöms utsläppen av oljeförorenat vatten från lasttankutrymmen ha minskat under senare år. Merparten olagliga utsläpp avser i dag utsläpp från maskinutrymmen. Sådana utsläpp kan ske från alla typer av fartyg men är tillåtna bara om oljehalten inte överstiger 15 ppm. Regel 16 innehåller krav på utrustning på fartyg där olja transporteras som bränsle och inte som last.

Fartyg med en bruttodräktighet av minst 400 skall vara utrustade med

1. Filtreringsutrustning för oljehaltigt vatten som säkerställer att oljeblandning som släpps ut i havet efter att ha passerat systemet inte överstiger 15 ppm.
2. En eller flera uppsamlingstankar för oljerester (sludge) som ej kan omhändertas på annat sätt, t.ex. sådana rester som uppkommer vid rening av bunker- och smörjoljor och vid oljeläckage i maskinutrymmen.

För fartyg med en bruttodräktighet av minst 10 000 ställs krav på att den oljefiltreringsutrustning som fartyget är försett med ger larm och automatiskt stoppar utsläpp om oljeinnehållet överstiger 15 ppm. Samma krav gäller som huvudregel för andra fartyg med en bruttodräktighet mellan 400 och 10 000, som transporterar stora mängder olja som bränsle och som tar in vattenbarlast i bränsletankar.

Beträffande andra fartyg än oljetankfartyg med en bruttodräktighet under 400 är, som ovan sagts, avsikten att allt oljeavfall skall behållas ombord och avlämnas till mottagningsanordning i hamn. För sådana fartyg ställs därför inte krav på att det skall finnas ett länsvattenreningssystem. Sådana fartyg skall antingen vara utrustade så att de kan be-

hålla oljeavfallet ombord eller så att avfallet kan släppas ut enligt reglerna för fartyg med en bruttodräktighet om minst 400. Om utsläpp sker måste fartyget ha i drift ett länsvattenreningssystem.

Det skall tilläggas att det beträffande fartyg som endast är engagerade i resor inom specialområden finns möjlighet för respektive lands administration att, oberoende av fartygets storlek, medge undantag från kravet på utsläppsutrustning under förutsättning att vissa andra krav är uppfyllda. För att undantag skall kunna medges måste fartyget bl.a. vara försett med en tillräckligt stor länsvattentank för att behålla allt avfall ombord och detta måste lämnas till en mottagningsanordning, varvid anteckning härom skall göras i oljedagboken.

Vidare skall anmärkas att utsläpp av oljehaltigt länsvatten inom specialområden endast får ske om fartyget är utrustat med en filtreringsutrustning med automatisk stopp- och larmanordning. Detta gäller även om fartyget enligt regel 16 inte behöver ha en sådan utrustning. Utsläpp i strid mot det särskilda utrustningskravet medför att detta är otillåtet oavsett oljehalt.

Svenska bestämmelser med krav på länsvattenreningssystem m.m. finns huvudsakligen i SJÖFS 1985:19, 2 kap. 25-36 §§. Vi återkommer till dessa bestämmelser i avsnitt 19.9.5.

4.1.4.6 Fartygets handlingar

Föreskrifter om certifikat

Enligt MARPOL skall alla oljetankfartyg med en bruttodräktighet av minst 150 och alla andra fartyg med en bruttodräktighet av minst 400 och som används i internationell resa vara försedda med ett internationellt oljeskyddscertifikat (*International Oil Pollution Prevention Certificate*). Innan fartyg i dessa storleksklasser sätts i trafik skall de besiktigas, varefter certifikat utfärdas för första gången. Regelbundna besiktningar skall därefter ske. Om fartyget genomgår väsentlig förändring utan att denna godkänts av behörig myndighet skall certifikatet upphöra att gälla.

Internationella oljeskyddscertifikat, s.k. IOPP-certifikat, upprättas enligt formulär som framgår av bilaga till MARPOL (appendix II till annex I).

Den svenska regleringen av certifieringsskyldigheten finns i 4 kap. förordningen om åtgärder mot förorening från fartyg. Certifieringsskyldigheten för svenska fartyg överensstämmer med regleringen i

MARPOL. Certifikat utfärdas av SjöV eller med stöd av 6 kap. VlfL av utländskt klassificeringssällskap med vilket SjöV träffat avtal. Ett certifikat kan förklaras ogiltigt av SjöV bl.a. om fartyget genomgått väsentlig förändring som kan medföra påtaglig risk för förorening.

Svenska fartyg, för vilka certifieringsskyldighet föreligger, får inte användas för sjöfart om de saknar certifikat. Detsamma gäller utländska fartyg av samma storlek inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon. I stället för certifikat får utländska fartyg ha en motsvarande handling som utfärdats av behörig utländsk myndighet.

Oljedagböcker

Föreskrifter om förande av oljedagböcker finns i MARPOL, regel 20. På andra fartyg än oljetankfartyg med en bruttodräktighet om minst 400 skall oljedagbok föras avseende maskinrumsoperationer. På oljetankfartyg med en bruttodräktighet om minst 150 skall förutom oljedagbok för maskinrumsoperationer föras dagbok över last/barlastoperationer.

Anteckning i oljedagboken skall göras för varje tank när någon av följande åtgärder vidtas ombord på fartyget.

1. För maskinrumsoperationer
   a) barlastning eller rengöring av bränsletankar,
   b) utsläpp av förorenad barlast eller rengöringsvatten från bränsletankar,
   c) bortskaffande av oljerester (sludge),
   d) utsläpp överbord eller bortskaffande på annat sätt av länsvatten som har samlats i maskinutrymmen.

2. För last/barlastoperationer
   a) lastning av oljelast,
   b) omdisponering ombord av oljelast under resa,
   c) lossning av oljelast,
   d) barlastning av lasttankar och särskilt avdelade rena barlasttankar,
   e) rengöring av lasttankar, även med råolja,
   f) utsläpp av barlast med undantag av utsläpp från segregerade barlasttankar,
   g) utsläpp av vatten från sloptankar,
   h) stängning av berörda ventiler och liknande anordningar när utsläpp från sloptankar avslutats,
   i) stängning av ventiler för avskiljning av särskilt avdelade rena barlasttankar från last- och strippningsledningar,

j) bortskaffande av oljerester.

Vid utsläpp av olja som skett för att rädda människoliv eller för att förhindra skada på fartyget eller lasten, eller som skett på grund av skada på fartyget eller oundvikligt läckage, skall omständigheterna kring och skälen för utsläppet antecknas i oljedagboken.

Oljedagboken skall föras med ordning och tydlighet och anteckning skall göras utan dröjsmål. Varje avslutad operation skall undertecknas av den befälsperson eller de befälspersoner som haft ansvaret för åtgärden. Varje sida skall undertecknas av befälhavaren.

Oljedagbok skall föras enligt internationellt fastställt formulär som framgår av bilaga till MARPOL (appendix III till annex I).

Oljedagboken skall som huvudregel förvaras ombord och på ett sådant ställe att den lätt kan kontrolleras. Varje kontraktslutande part till MARPOL har rätt att kontrollera oljedagboken på ett utländskt fartyg som befinner sig i medlemsstatens hamn och får i samband härmed kopiera delar av oljedagboken och kräva att befälhavaren skall intyga riktigheten av en sådan kopia. Om intygande av befälhavaren har skett skall kopian godtas som bevis vid varje rättsligt förfarande.

Svenska bestämmelser om förande av oljedagbok finns i kapitlen 5 i såväl lagen som förordningen om åtgärder mot förorening från fartyg. Bestämmelserna kompletteras av SjöV:s föreskrifter i SJÖFS 1985:19, 2 kap. 40 § och SJÖFS 1989:27, 2 kap. 41 §. Enligt den svenska regleringen skall på fartyg i de storleksklasser som anges i MARPOL oljedagbok föras på sätt som anges i konventionen. På svenskt oljetankfartyg med en bruttodräktighet under 150 skall anteckning om åtgärder rörande last/barlastoperationer göras i skeppsdagboken, maskindagboken eller i särskild lastliggare.

Om kontrollen av oljedagböcker finns en bestämmelse i 5 kap. 2 § VlfL som innebär att oljedagboken på ett svenskt fartyg på begäran skall hållas tillgänglig för polismyndighet, tullmyndighet, tillsynsmyndighet eller annan myndighet som regeringen utser. Detsamma skall enligt lagen gälla i fråga om motsvarande handlingar på utländska fartyg som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium, i den mån regeringen föreskriver detta. Befälhavare på svenska fartyg är också skyldiga att låta behöriga utländska myndigheter ta del av oljedagboken.

I förordningen till lagen regleras inte befogenheten för svensk myndighet att kontrollera oljedagboken på utländska fartyg. I stället finns en allmän bestämmelse om att närmare föreskrifter om bl.a. kontrollen av oljedagböcker på utländska fartyg meddelas av SjöV. Någon föreskrift härom har emellertid inte meddelats. Med stöd av bestämmelserna om tillsyn i 6 kap. VlfL har dock tillsynsmyndighet möjlighet att granska oljedagboken i samband med en inspektion. Andra myndighe-

ter torde emellertid inte ha stöd i lagstiftningen om förorening från fartyg för att företa granskning av oljedagboken på ett utländskt fartyg.

Beredskapsplan vid oljeföroreningar

I MARPOL infördes, med tillämpning senast den 4 april 1994 (MEPC.47(31)), krav på att det ombord på alla oljetankfartyg med en bruttodräktighet om 150 och på andra fartyg med en bruttodräktighet om minst 400 skall finnas en nödplan (*shipboard oil pollution emergency plan)* för hur man skall förfara vid oljeföroreningar (regel 26). Planen skall bl.a. innehålla procedurer för rapporteringsförfarandet vid oljeföroreningsincidenter samt en beskrivning av de åtgärder som skall vidtas av personer ombord för att begränsa eller kontrollera ett oljeutsläpp.

SjöV har med stöd av 4 kap. 1 § förordningen om åtgärder mot förorening från fartyg föreskrivit att resolution MEPC.47(31) skall tillämpas på svenska fartyg i den utsträckning som anges i resolutionen (SJÖFS 1994:10).

4.1.5 Utsläpp av kemikalier

MARPOL innehåller i annex II regler som är tillämpliga vid transport av flytande kemikalier i bulk. Reglerna bygger på en riskgradering i fyra olika kategorier, betecknade A-D, med A som den farligaste kategorin. Detaljerade föreskrifter ges om förhindrande av utsläpp i havet av flytande kemikalier. Föreskrifterna ökar i stränghet med ämnets farlighetsgrad och havsområdets karaktär. Av betydelse då det gäller utsläppsbestämmelserna är att Östersjöområdet är specialområde även såvitt avser annex II.

Utsläpp av ämnen av kategori A och B är i princip förbjudna inom specialområden. Således föreskrivs som huvudregel att barlastvatten, tankspolvätska eller andra rester eller blandningar som innehåller sådana ämnen skall lämnas till mottagningsanläggningar i land. Endast under vissa särskilt angivna förutsättningar får därefter återstående mycket små rester av sådana ämnen släppas ut till havs.

Också beträffande kemikalier av kategori C uppställs stränga krav för att utsläpp skall få ske (dock något generösare om utsläpp sker utanför specialområde). Minst rigorösa krav gäller för ämnen av kategori D.

Gemensamt för alla typer av kemikalier är att utsläpp aldrig får ske då fartyget befinner sig mindre än 12 nautiska mil från närmaste land.

Från utsläppsförbudet gäller - på motsvarande sätt som för olja - undantag om utsläppet skett i en nödsituation eller är en följd av en olyckshändelse.

Också beträffande kemikalietankfartyg finns bestämmelser om fartygs konstruktion och utrustning. Vidare uppställs i vissa fall krav på rengöring av lasttankar enligt särskilda procedurer innan fartyget lämnar den hamn där lossning skett.

Ombord på kemikalietankfartyg skall på motsvarande sätt som på oljetankfartyg föras lastdagbok över operationer rörande lasten som vidtas ombord på fartyget. Kemikalietankfartyg som används i internationell trafik måste också vara utrustade med internationellt föroreningscertifikat för transport av skadliga flytande ämnen i bulk.

Föreskrifter angående utsläpp av kemikalier, om kemikalietankfartygs konstruktion och utrustning m.m. meddelas i Sverige av SjöV. Verkets föreskrifter i nu angivet avseende återfinns i SJÖFS 1985:19, kap. 3 med ändringar i SJÖFS 1987:4.

4.1.6 Utsläpp av toalettavfall

Annex IV till MARPOL, som reglerar förorening genom toalettavfall, är ett s.k. frivilligt annex. Annexet har ännu inte trätt i kraft internationellt. I januari 1997 hade 64 medlemsländer motsvarande drygt 40 procent av världshandelstonnaget undertecknat annexet (för ikraftträdande krävs ratifikation av länder motsvarande minst 50 procent av världshandelstonnaget).

Med toalettavfall förstås avlopp och annat avfall från varje form av toalett, urinoar och spygatt i toalettrum, avlopp från sjukvårdslokaler via tvättställ, badkar och spygatt, avlopp från utrymme som innehåller levande djur eller annat spillvatten som är blandat med avlopp som angetts i det föregående.

Föreskrifterna i annex IV är tillämpliga på fartyg av viss storlek eller fartyg som är godkända att föra mer än ett visst antal personer. Vilka fartyg som omfattas är knutet till den tidpunkt då annexet träder i kraft.

Sverige har ratificerat annex IV. Genom Helsingforskonventionen (se angående denna konvention avsnitt 4.6.2) har MARPOL:s bestämmelser om toalettavfall gjorts tillämpliga i Östersjöområdet.

I den svenska lagstiftningen har Helsingforskonventionens bestämmelser om toalettavfall införts för utsläpp inom Sveriges sjöterritorium eller Östersjöområdet utanför detta. Utsläppsbestämmelserna är tillämpliga på svenska fartyg samt utländska fartyg som hör hemma i land som tillämpar Helsingforskonventionen och som har en bruttodräktig-

het av minst 200 eller är godkänt att föra mer än 10 personer (SJÖFS 1985:19, kap. 5).

Utsläpp av toalettavfall är förbjudet utom i följande fall

a) mer än 12 nautiska mil från närmaste land om avfallet är obehandlat, dock endast om utsläppet sker med måttlig hastighet när fartyget är under gång,

b) mer än 4 nautiska mil från närmaste land, om avfallet är finfördelat och desinficerat,

c) var som helst, om fartyget har ett godkänt reningsverk för toalettavfall i drift och utsläppet inte missfärgar vattnet eller ger upphov till synliga partiklar i detta,

d) i farvatten under annan stats jurisdiktion, om den staten tillåter utsläppet.

Föreskrifterna om förbud mot utsläpp gäller inte i nödsituationer eller vid skada på fartyget eller dess utrustning, om rimliga försiktighetsåtgärder vidtagits.

Fartyg som omfattas av utsläppsförbudet skall vara utrustade med antingen ett system för finfördelning och desinficering eller ett reningsverk eller en uppsamlingstank för toalettavfallet samt landanslutning.

En utvidgning av förbudet mot utsläpp av toalettavfall har nyligen föreslagits genom ett tillägg till Helsingforskonventionens annex IV. Tillägget, som beräknas träda i kraft den 1 januari 1999, innebär att utsläppsbestämmelserna rörande toalettavfall kommer att gälla även fartyg med en bruttodräktighet under 200 eller som inte får ta fler än 10 passagerare. En förutsättning för den nya regelns tillämplighet är dock att dessa mindre fartyg är utrustade med toalett.

Den nya regeln skall tillämpas från och med den 1 januari 2000. För fartyg byggda före detta datum gäller regeln dock först från den 1 januari 2005.

De fartyg som tillägget omfattar, dvs. sådana som är försedda med toalett, skall vara utrustade för att kunna hålla kvar toalettavfallet i enlighet med riktlinjer som skall vara godkända av HELCOM:s Maritime Committee.

4.1.7 Utsläpp av fast avfall

Även annex V till MARPOL är ett s.k. frivilligt annex, men har trätt i kraft den 31 december 1988. Östersjö- samt Nordsjöområdena är specialområden enligt annex V.

Med fast avfall förstås sådant mat-, hushålls- och driftavfall, utom färsk fisk eller delar av sådan fisk, som uppstår under ett fartygs normala användning, som måste bli föremål för kontinuerlig och periodisk

kvittblivning och som inte omfattas av något av MARPOL:s övriga annex.

Av störst betydelse när det gäller regleringen av förorening genom fast avfall är att alla utsläpp av plastmaterial är förbjudna såväl inom som utom specialområden. Även utsläpp av alla andra typer av fast avfall, bortsett från matrester, är förbjudna inom specialområde. För matrester gäller att utsläpp skall ske så långt från land som möjligt och alltid minst 12 nautiska mil från närmaste land.

Utanför specialområde gäller att utsläpp av annat fast avfall än plastmaterial skall ske så långt från närmaste land som möjligt; beträffande ströbräder och beklädnads- och förpackningsmaterial som flyter minst 25 nautiska mil samt beträffande matrester och annat fast avfall minst 12 nautiska mil, såvida inte avfallet passerat genom en sönderdelare eller avfallskvarn. I sådant fall får utsläpp ske minst 3 nautiska mil från land.

Från utsläppsförbudet föreskrivs undantag för utsläpp som sker i nödsituation eller vid olyckshändelse samt oavsiktlig förlust av syntetiska fisknät, förutsatt att alla rimliga försiktighetsåtgärder vidtagits för att hindra sådan förlust.

Bestämmelser om fast avfall finns i SJÖFS 1985:19, 6 kap. samt SJÖFS 1991:1. Förbudet mot utsläpp av fast avfall gäller inte utsläpp av matrester från fritidsfartyg. Beträffande sådant avfall anges att utsläpp bör undvikas vid badstränder, i hamnområden och på andra platser med stillastående vatten.

4.1.8 Skadliga ämnen i förpackad form m.m.

MARPOL innehåller även bestämmelser då skadligt ämne transporteras på fartyg i förpackad form eller i fraktcontainer, flyttbar tank eller landsvägs- eller jänvägstankvagn. Regleringen, som återfinns i annex III och som trädde i kraft den 1 juli 1992, har begränsad betydelse för vårt uppdrag. Beträffande klassificering, dvs. indelning av skadligt gods i olika farlighetsklasser, samt då det gäller förpackning, etikettering, dokumentation, stuvning och separation av farligt gods har IMO antagit IMDG-koden *(International Maritime Dangerous Goods Code)*.

Föreskrifter om transport av skadliga ämnen i förpackad form m.m. återfinns främst i SJÖFS 1985:19, kap. 4 samt i särskilda föreskrifter. Vid sjötransporter av detta slag gäller också de allmänna reglerna i lagen (1982:821) samt förordningen (1982:923) om transport av farligt gods.

4.1.9 Utsläpp av luftföroreningar

Arbetet med att internationellt minska sjöfartens utsläpp av luftföroreningar har hittills inte varit särskilt prioriterat. Under hösten 1997 antog emellertid IMO ett nytt annex VI till MARPOL, vilket reglerar luftföroreningar. Annexet innebär bl.a. att en gräns för svavelhalten i fartygsbränslet kan fastställas för vissa särskilda områden. Ett sådant område kommer att utgöras av Östersjön. I annexet finns också bestämmelser om att reducera fartygens utsläpp av kväveoxider genom att använda effektivare motorer.

Annex VI träder i kraft 12 månader efter det att det tillträtts av 15 stater motsvarande minst 50 procent av världshandelstonnaget.

VlfL är tillämplig även på luftföroreningar. Några särskilda bestämmelser som reglerar dessa föroreningar har emellertid ännu inte införts. Problemet med luftföroreningar har dock uppmärksammats på så sätt att de fartyg som använder lågsvavlig olja får en lägre farledsavgift än andra fartyg. De fartyg som installerar katalytisk avgasrening kan ansöka om att få en del av farledsavgiften återbetald. Systemet har endast varit i bruk sedan den 1 januari 1998, en utvärdering skall nu göras av SjöV.

4.1.10 Mottagningsanordningar för oljehaltigt och annat skadligt avfall

MARPOL är uppbyggd kring principen att oljehaltigt och annat skadligt avfall skall behållas ombord för att därefter lämnas till en mottagningsanordning då fartyget anlöper hamn. Att de fördragsslutande staterna skall tillhandahålla tillräckliga mottagningsanordningar, dit avfall kan lämnas utan onödigt dröjsmål för fartygen, föreskrivs beträffande fyra av MARPOL:s annex (undantaget är annex III). Mest detaljerade föreskrifter finns då det gäller i vilka hamnar och på vilka andra ställen som mottagningsanordningar för oljehaltigt avfall måste finnas samt vilka krav som gäller för dessa anordningars kapacitet.

Grundläggande regler om svenska mottagningsanordningar finns i 3 kap. VlfL, i förordningen till lagen samt i föreskrifter meddelade av SjöV. Den svenska regleringen innebär att anordningar för mottagning av oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten skall finnas på platser där olja lastas eller oljetankfartyg repareras samt på vissa andra platser enligt vad regeringen föreskrivit. Den som driver verksamheten svarar för att behövliga mottagnings- och behandlingsanordningar finns. Motsvarande bestämmelser gäller för mottagning av barlastvatten eller tankspol-

vätska som innehåller kemikalier på ställen där kemikalier lossas eller kemikalietankfartyg repareras.

Bestämmelser om mottagning av oljerester från maskinutrymmen samt toalettavfall och fast avfall finns i renhållningsförordningen (1990:984). Enligt 10 § denna förordning skall från fartyg som ligger i hamn genom kommunens försorg tas emot och transporteras bort oljeavfall (dock ej oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten), toalettavfall, fast avfall och rester av andra skadliga ämnen (dock ej barlastvatten eller tankspolvätska som innehåller kemikalier) som det är förbjudet att släppa ut enligt VlfL eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av den lagen. I en hamn som inte är kommunägd skall hamnens innehavare för kommunen ange behovet av renhållningstjänster.

Det skall tilläggas att en diskussion har inletts mellan SjöV och bl.a. företrädare för Naturvårdsverket om gränsdragningen mellan föroreningslagstiftningen och renhållningslagstiftningen i alla avseenden är lämplig när det gäller frågor som rör hamnarnas hantering av fartygsgenererat avfall.

Sverige har då det gäller avlämning av fartygsgenererat avfall gått ett viktigt steg längre än den internationella regleringen genom att i princip ingen avgift får tas ut för mottagning och behandling av sådant avfall. Beträffande oljerester från maskinutrymmen samt toalettavfall och fast avfall finns dock inget som hindrar att kostnaderna för verksamheten täcks genom hamnavgifter eller motsvarande generella avgifter så länge inte särskild avgift tas ut för avfallslämningen, s.k. no-special- fee. Från förbudet att ta ut särskild avgift har meddelats vissa undantag. Systemet med de svenska mottagningsanordningarna återkommer vi till i kapitel 25.

Det svenska no-special-fee systemet är på gång att införas i Östersjöområdet och ingår som ett element i Östersjöstrategin. Systemet är också under övervägande inom EU (se härom kapitel 15).

4.2 1969 års ingreppskonvention och dess tilläggsprotokoll år 1973

Den s.k. ingreppskonvention definierar kuststaters befogenheter att ingripa mot utländska fartyg på det fria havet (vilket i detta sammanhang får anses inkludera en stats ekonomiska zon, jfr R.R Churchill, A.V Lowe, The law of the sea, 1988 s. 262) för att förebygga förorening genom olja eller andra förorenande ämnen på grund av fartygsolycka eller för att begränsa skadeverkningarna av sådan förorening. Konventionen tillkom som en följd av olyckan med Torrey Canyon utanför Storbri-

tannien år 1967 och avsåg inledningsvis bara ingripanden för att förebygga förorening genom olja. Genom tilläggsprotokoll år 1973 utvidgades konventionen till att även gälla andra förorenande ämnen. 1969 års konvention trädde i kraft den 6 maj 1975 och protokollet den 30 mars 1983.

I ingreppskonventionen slås fast att en stat har rätt att på det fria havet vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra, lindra eller eliminera allvarlig och överhängande fara (*grave and imminent danger*) för kuststatens kustlinje eller närliggande intressen genom förorening eller risk för sådan förorening.

Ingrepp enligt konventionen måste föregås av samråd med andra berörda stater. Endast i ytterst brådskande fall behövs inte något samrådsförfarande. Vid ingripanden är kuststaten skyldig att begränsa sina åtgärder så att dessa står i proportion till eventuella skador som kan uppstå genom föroreningen.

Ingreppskonventionen gäller vid sidan om havsrättskonventionens regler om ingripanden mot utländska fartyg med anledning av olagliga utsläpp (jfr artikel 221 i havsrättskonventionen, del XII).

Införlivandet i svensk rätt

Principerna för ingripande med stöd av ingreppskonventionen kommer till uttryck i 7 kap. 5 § VlfL. Enligt denna bestämmelse får SjöV (KBV i brådskande fall) vid utsläpp eller då det föreligger risk för utsläpp av olja eller annat skadligt ämne meddela sådana förbud och förelägganden beträffande fartyget som är nödvändiga för att förhindra att svenskt territorium, svenskt lutftrum eller svenska intressen i övrigt skadas i avsevärd mån. Enligt 7 kap. 4 § förordningen om förorening från fartyg skall vid ingripanden som omfattas av ingreppskonventionen denna konventions bestämmelser, bl.a. om samrådsförfarande, tillämpas.

4.3 Det skadeståndsrättsliga ansvaret för oljeskada till sjöss

4.3.1 1969 års och 1992 års ansvarighetskonvention

Ansvarighetskonventionen reglerar civilrättsliga ersättningsanspråk på grund av oljeutsläpp. 1969 års ansvarighetskonvention tillkom efter

olyckan med Torrey Canyon. Konventionen trädde i kraft år 1975 men har ändrats genom protokoll, senast år 1992. Även om ändringarna år 1992 betecknas ändringsprotokoll är det fråga om en helt ny konvention som reglerar ansvar för oljeskador och i ändringsprotokollet framhålls att den ursprungliga konventionen med ändringar skall kallas 1992 års ansvarighetskonvention. Sverige har anslutit sig till ändringsprotokollet (prop. 1994/95:169, bet. 1994/95:LU28, rskr. 1994/95:362), som trädde i kraft den 30 maj 1996. Under en övergångsperiod har dock Sverige stått kvar även i 1969 års ansvarighetssystem. I juni 1998 hade 34 stater ratificerat 1992 års ansvarighetskonvention (dock i vissa fall med ett senare datum för ikraftträdande). Fortfarande är dock ett stort antal stater endast anslutna till 1969 års konvention.

Huvudsyftet med ansvarighetskonventionen är att ersätta dem som lidit skada på grund av oljeförorening. 1969 års ansvarighetskonvention är tillämplig på oljeskador som uppkommer på en konventionsstats territorium, inbegripet dess territorialvatten. Genom ändringsprotokollet har det geografiska tillämpningsområdet utvidgats till att även omfatta en konventionsstats ekonomiska zon.

Ansvaret för oljeskada är kanaliserat till fartygets ägare. Anvaret är strikt. Ägaren är alltså ansvarig även om han varken förfarit uppsåtligt eller varit vårdslös. Vissa undantag finns dock från det strikta ansvaret. Fartygsägaren kan befrias från ansvar om skadan berodde på krigshandling eller allvarlig naturkatastrof, på sabotage av utomstående eller om kuststaten försummat sin skyldighet att svara för underhåll av fyrar eller andra hjälpmedel för navigering.

Endast skador från beständiga mineraloljor som innehåller kolväten, såsom råolja, eldningsolja, tjock dieselolja och smörjolja, omfattas av konventionen. Enligt 1969 års ansvarighetskonvention är det en förutsättning för ersättningsskyldighet att det tankfartyg från vilket utsläppet skedde verkligen transporterade olja som last i bulk. Ersättningsansvaret gäller således inte utsläpp från fartyg som går i barlast.

Enligt 1992 års ändringsprotokoll skall ansvarssystemet gälla oljeskador genom utsläpp från fartyg som är konstruerat eller anpassat för att transportera olja som bulklast. Det betyder att fartyget inte faktiskt måste transportera olja som bulklast för att konventionen skall vara tillämplig. Tankfartyg som går i barlast omfattas alltså, och utsläpp från dessa fartyg av oljerester från lasten eller bunkerolja omfattas av ansvaret. Vidare omfattas kombinationsfartyg - dvs. fartyg som kan transportera såväl olja som annan last - när de transporterar olja och under resor som följer på en oljetransport, om det inte visas att inga oljerester fanns kvar ombord efter oljetransporten. P.g.a. ändringen omfattas tankfartyg som till sjöss rengör sina tankar från oljerester av ansvarighetssystemet.

Ägarens ansvar för en och samma olycka är begränsat till en viss summa per ton av fartygets dräktighet. Dessutom gäller ett högsta ersättningsbelopp per olycka. Det maximala belopp som ansvarigheten omfattar var, efter ändringar som antogs år 1976, 14 miljoner särskilda dragningsrätter (SDR, värdet av en SDR beräknas efter Internationella valutafondens, IMF:s regler), vilket motsvarar drygt 150 miljoner kronor. Genom ändringsprotokollet har det högsta ersättningsbeloppet höjts till 59,7 SDR eller ca 660 miljoner kronor.

Om ägaren själv har orsakat skadan uppsåtligen eller av vårdslöshet har han dock inte någon rätt att begränsa sitt ansvar.

För att få åberopa ansvarsbegränsningen måste fartygsägaren upprätta en s.k. begränsningsfond vid den domstol där talan har väckts om ersättning för oljeskada.

Fartygsägarens ansvarighet skall vara täckt av en försäkring eller av en säkerhet av annat slag när fartyget transporterar mer än 2 000 ton olja som last. Den stat där fartyget är registrerat skall se till att försäkringsplikten uppfylls. Ett särskilt försäkringscertifikat skall utfärdas och medföras ombord på fartyget. Varje konventionsstat skall dessutom försöka förhindra att fartyg som för dess flagg och som är försäkringspliktigt går i trafik utan giltigt certifikat. Konventionsstaterna har också åtagit sig att inte ta emot utländska fartyg i sina hamnar, om inte försäkring finns för ansvarigheten enligt konventionen. Detta gäller även fartyg från stater som inte har tillträtt konventionen.

4.3.2 1971 års och 1992 års fondkonvention

Genom fondkonventionen upprättades den internationella oljeskadefonden för ersättning av skador som orsakats av förorening genom olja. Fondkonventionen är avsedd att komplettera ägaransvaret enligt ansvarighetskonventionen och fungerar som ett supplement till denna. Stater som inte är anslutna till ansvarighetskonventionen får inte tillträda fondkonventionen. Även till fondkonventionen finns ett ändringsprotokoll från år 1992, vilket Sverige tillträtt (prop. 1994/95:169, bet. 1994/95:LU28, rskr. 1994/95:362) och som trädde i kraft samtidigt som ansvarighetskonventionen. Under en övergångsperiod har Sverige dock stått kvar även i 1971 års ersättningssystem.

Fondens skyldighet att betala ersättning till skadelidande gäller endast för skador som har uppkommit inom en fondstats område, dvs. inom en stat som har tillträtt fondkonventionen. Den som inte kunnat få ersättning eller full ersättning från fartygsägaren för en skada orsakad av oljeutsläpp är berättigad till ersättning från fonden i följande tre fall:

1. om fartygsägaren inte är ansvarig enligt ansvarighetskonventionen, t.ex. därför att någon av befrielsegrunderna föreligger (dock ej vid krigshandling),
2 om varken fartygsägaren eller hans försäkringsgivare kan betala den ersättning som de är skyldiga att betala enligt ansvarighetskonventionen eller
3. om skadorna överstiger det begränsningsbelopp som gäller för fartygsägarens ansvarighet enligt ansvarighetskonventionen.

Fonden är i praktiken inte ansvarig för skador som orsakats av inte identifierade fartyg. Dock ges möjlighet till kompensation om det kan visas att skadan orsakats av ett fartyg som omfattas av ansvarighetskonventionen. Fondens ansvar är begränsat. Det sammanlagda belopp som kan betalas i ersättning för en och samma olycka får inte överstiga 60 miljoner SDR. Ändringsprotokollet från 1992 innebär att det införs ett system där fondens ansvar i ett första skede uppgår till 135 miljoner SDR och i ett andra till 200 miljoner SDR.

Internationella oljeskadefonden finansieras genom avgifter som läggs på sjötransporterad råolja och tjock eldningsolja. Avgift betalas av den fysiska eller juridiska person som i en fondstat tagit emot viss mängd olja. Avgifterna till fonden utgår i form av grundavgifter och årsavgifter.

Internationella oljeskadefonden hade t.o.m. år 1997 varit involverad i ett hundratal ersättningsärenden. Sammanlagt över 166 miljoner pund har utbetalts med anledning av krav som framställts. Av reglerade ersättningskrav kan nämnas att Sverige i anledning av Thuntank 5:s grundstötning år 1986 fått gottgörelse med ca 24 miljoner kronor samt att det från fonden utbetalats drygt 16 miljoner kronor med anledning av olyckan med Volgoneft (se International Oil Pollution Compensation Funds rapport 1997).

4.3.3 Svensk lagstiftning rörande ersättningsansvaret för oljeskada

Ansvarighetskonventionens materiella bestämmelser enligt 1992 års konvention är införlivade i svensk rätt genom ändringar (SFS 1995:1081) i 10 kap. sjölagen (1994:1009). Bestämmelserna i sjölagen kompletteras av förordningen (1996:12) med verkställighetsföreskrifter till 10 kap. sjölagen. Lagstiftningen om ändrade regler till följd av Sveriges ratificering av 1992 års konvention trädde i kraft den 30 maj 1996 (SFS 1996:11). Under en period har dock gällt komplicerade övergångsregler. Tidigare återfanns bestämmelser om ersättningsanspråk

p.g.a. oljeskada främst i lagen (1973:1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss (oljeskadelagen).

Regleringen i svensk rätt överensstämmer med ansvarighetskonventionen, dock har reglerna om strikt ansvar vid oljeskada samt sjölagens regler om ansvarsbegränsning gjorts tillämpliga också på skador i Sverige eller dess ekonomiska zon orsakade av fartyg som inte omfattas av konventionen (bl.a. torrlastfartyg som inte kan transportera olja i sina djuptankar och fartyg som inte kan betecknas som havsgående, t.ex. flodfartyg och fartyg som bara kan gå på insjöar). I svensk rätt finns också en längre gående kanalisering till fartygsägaren än som är fallet enligt ansvarighetskonventionen.

Fondkonventionen har införlivats med svensk rätt genom att vissa artiklar enligt lagen (1973:1199) om ersättning från den internationella oljeskadefonden (fondlagen) skall gälla som svensk rätt. Skyldigheten att lämna de uppgifter som den internationella oljeskadefonden behöver för beräkning av avgifter till fonden regleras i lagen (1975:1083) om uppgiftsskyldighet rörande mottagen olja.

För en närmare redogörelse av den svenska lagstiftningen hänvisas till prop. 1973:140 Ansvarighet för oljeskada till sjöss och prop. 1994/95:169 Ändrade regler om ersättningsansvaret för oljeskador till sjöss. Skadeståndsansvaret kommer även att behandlas i detta betänkande, avsnitt 5.8.

4.4 Den mänskliga faktorn

4.4.1 Utbildning, certifiering och bemanning av sjöfolk

Konventionen om utbildning, certifiering och bemanning av sjöfolk, STCW-konventionen, antogs år 1978 och trädde i kraft år 1984. I konventionen definierades för första gången minimistandarder i fråga om utbildning, certifiering och bemanning av sjöfolk, avsedda att gälla över hela världen. Tidigare fastställde varje land för sig utbildnings- och kvalifikationskraven för sjöfolk, varvid hänsyn sällan togs till de krav som gällde i andra länder.

I slutet av 1980-talet påbörjades inom IMO en revidering av 1978 års STCW-konvention. Man ansåg att konventionen inte uppfyllde sitt syfte att upprätthålla enhetliga internationella miniminormer och därför höll på att förlora sin trovärdighet. Det huvudsakliga skälet till detta var enligt IMO att konventionen saknade precisa normer och ofta använde

uttrycket till administrationens belåtenhet, vilket ledde till mycket skilda tolkningar av normerna och en uppfattning att man inte kunde lita på STCW-certifikaten. Översynen av konventionen hade främst till syfte att överföra alla tekniska bestämmelser till en samlad kod, att klargöra den kunskap och kompetens som krävs av sjöfolk samt att kräva att medlemsländerna behåller den direkta kontrollen över och godkänner kvalifikationerna hos de befälhavare och andra befäl samt radiopersonal som de ger tillstånd att tjänstgöra ombord på fartyg som för landets flagga.

Resultatet av den omfattande revideringen av STCW-konventionen lades fram vid en diplomatkonferens i juni 1995. Den reviderade konventionen trädde i kraft den 1 februari 1997. Certifikat enligt konventionen i äldre lydelse kommer dock fortfarande att få utfärdas och erkännas till den 1 februari 2002. Detta gäller sjöfolk som påbörjat sin utbildning eller tjänstgöring till sjöss före den 1 augusti 1998.

1995 års reviderade STCW-konvention består av en allmän del med ett antal artiklar (vilka inte genomgått någon förändring), samt en bilaga med regler i åtta olika kapitel. Detaljerade tekniska krav finns i den s.k. STCW-koden. Del A innehåller obligatoriska föreskrifter rörande kompetenskraven för olika kategorier sjöfolk medan del B innehåller vägledande rekommendationerna om hur konventionsstaterna bör gå till väga för att genomföra konventionens krav. Konventionen kompletteras av ett antal resolutioner, beslutade av IMO.

Konventionen anses tillämplig även på fartyg som är registrerade i stater som inte är anslutna till konventionen när fartyget besöker en hamn i en konventionsstat. De anslutna länderna åtar sig i den utsträckning det behövs att se till att icke-konventionsfartyg inte behandlas på ett mer förmånligt sätt än konventionsfartyg och att tillämpa kontrollfunktioner på fartyg oavsett vilken flagga fartygen för.

Kontrollen av att utländska besättningar uppfyller konventionens krav på utbildning och andra färdigheter sker främst genom kontroll av utfärdande certifikat. Enligt 1995 års reviderade STCW-konvention har dock hamnstaters rätt att faktiskt kontrollera sjöfolks kompetens - förutom i fall då certifikat inte är i ordning - utökats till att gälla när vissa typer av risker finns, när kollision eller grundstötning inträffat, när ett olagligt utsläpp skett eller när vissa brister i manövreringen konstaterats.

De kvalifikationskrav som skall tillämpas vid utfärdande av certifikat för olika kategorier av sjöfolk varierar med fartygets storlek och den funktion ombord som certifikatet avser. Det åligger medlemsstaterna att säkerställa att certifikat endast utfärdas för kandidater som uppfyller villkoren i koden. För att befälhavare och andra befäl skall kunna vidmakthålla sina kunskaper måste de fortbildas i takt med utvecklingen.

De skall minst vart femte år visa att de uppfyller gällande krav i fråga om tjänsteduglighet och yrkesskicklighet. Medlemsländerna skall svara för utbildning och för att alla fartyg som står under deras tillsyn förses med ändringar i det internationella regelverket rörande sjösäkerhet och skydd för den marina miljön.

Certifieringskraven för olika kategorier sjöfolk

STCW-konventionen utgår från en traditionell uppdelning av sjöfolk i däcksbesättning och maskinbesättning. Certifieringskrav gäller generellt för befälhavare och andra befäl. Även för manskap som deltar i vakthållning på bryggan eller i maskinrum gäller i vissa fall krav på certifiering. För befälhavare, nautiskt befäl och däckspersonal är kvalifikationskraven kopplade till fartygets bruttodräktighet. För maskinbefäl gäller i stället för fartygets bruttodräktighet som kompetensfaktor vilken effekt fartygets maskiner utvecklar.

Med befälhavare avses, enligt gängse språkbruk, den som har befäl över fartyget. Överstyrman är den befälsperson som står närmast befälhavaren i rang och på vilken befälet över fartyget ankommer i händelse av att befälhavaren blir oförmögen att fullgöra sina åligganden. Maskinchef är den främste av maskinbefälet, ansvarig för fartygets framdrivningsmaskineri samt drift och underhåll av mekaniska och elektriska installationer på fartyget. Närmast maskinchefen i rang är förste maskinisten.

För certifiering som befälhavare gäller som huvudregel att vederbörande skall uppfylla vissa hälsokrav, vara minst 20 år, ha godkänd sjötjänstgöring, ha genomgått godkänd utbildning och träning samt uppfylla de särskilda kompetenskraven i STCW-koden. Kraven på examination omfattar inte endast navigation och annat handhavande av fartyget utan också lasthantering, inklusive utsläppsbestämmelser och olika procedurer för hanteringen då lasten utgörs av olja, samt internationell och nationell sjörätt, bl.a. MARPOL. Liknande krav på sjötjänstgöring, utbildning m.m. ställs för certifiering som överstyrman, maskinchef och förste maskinist. Speciella krav uppställs för befälhavare och annan personal på bl.a. tankfartyg.

Examination som maskinchef eller förste maskinist innefattar inte bara teoretiska och praktiska kunskaper i tekniska frågor utan också sjörätt, inklusive bestämmelser rörande skydd för den marina miljön och metoder för att förhindra förorening. Försiktighetsåtgärder som skall observeras för att förhindra föroreningar genom olja samt användningen av t.ex. utsläppsutrustning och sludgesystem är för övrigt något som ingår i examinationen av alla maskinbefäl.

Det mer konkreta innehållet i utbildningen av sjöbefäl bestäms av varje enskilt land utifrån de krav som ställs upp i STCW-konventionen. Den kanske viktigaste ändringen i 1995 års reviderade konvention är att medlemsländerna ålagts att utöva kontroll över utbildning och kvalifikationer hos de befälhavare och annan personal, vilka parten går i god för genom att utfärda certifikat.

Varje medlemsland skulle senast den 1 augusti 1998 ha ingett en rapport till IMO där man redogjort för hur man uppfyller konventionens bestämmelser. Rapporteringsskyldigheten avser bl.a. vilka juridiska och administrativa åtgärder som vidtagits för att se till att konventionen uppfylls, vilka målsättningar som tillämpas för teoretisk och praktisk utbildning, examination, kompetenskontroll och certifiering, hur utbildningen m.m. är anordnad med redovisning av kursplaner osv. samt hur kontrollen av besättningens färdigheter och hur certifieringen bedrivs. Respektive lands information skall granskas och prövas av en expertpanel inom IMO. Detta arbete beräknas ta ca två år i anspråk. Avsikten är att de länder, som vid granskningen förmår visa att de kan omsätta konventionsstadgandena i handlande, skall publiceras på "en vit lista". Certifikat utfärdade av länder som inte publicerats på "den vita listan" kommer i praktiken inte att godtas efter den 1 februari 2002.

Den ändrade konventionen är uttryck för ett nytt förhållningssätt genom den kontroll som kommer att ske av medlemsländernas sätt att uppfylla konventionens krav och genom att IMO getts direkta befogenheter i förhållande till enskilda länder. Konsekvenserna av att anlita sjöfolk som inte är certifierade av en stat som förmått visa att man uppfyller de krav som konventionen ställer blir också uppenbara genom att fartyget då kan kvarhållas vid en hamnstatskontroll.

Syftet med ändringarna i STCW-konventionen är att generellt höja sjöfolks kompetens genom att varje stat svarar för att besättningar ombord på den statens fartyg uppfyller konventionens krav.

I januari 1997 hade 120 av IMO:s medlemsländer, motsvarande mer än 95 % av världshandelstonnaget, ratificerat STCW-konventionen i dess ursprungliga lydelse. Vid 1995 års ändringar har principen om tacit acceptance tillämpats. Den helt övervägande delen av världshandelsflottan är således bundna av konventionen i dess ändrade form.

Konsekvenserna av ändringarna i konventionen är inte så stora för seriösa flaggstater och redare, som redan tidigare tillsett att sjöfolk har erforderlig utbildning och kvalifikationer. Däremot ställer konventionen krav på mindre seriösa flaggstater att utöva kontroll över och förbättra sjöfolks kvalifikationer på ett sätt som tidigare inte förekommit. På relativt kort sikt bör konventionen medföra att redare inte vågar riskera att låta sjöfolk från "icke-godkända" länder tjänstgöra ombord.

1978 års STCW-konvention samt 1995 års ändringar i konventionen kompletteras av Europeiska unionens råds direktiv 94/58/EG om minimikrav på utbildning för sjöfolk, ändrat genom rådets direktiv 98/35/EG av den 25 maj 1998.

Svensk lagstiftning om fartygs bemanning

Bestämmelser om befälhavares respektive maskinchefs åligganden finns dels i sjölagen, dels i fartygssäkerhetslagen (1988:49) och fartygssäkerhetsförordningen (1988:594). De nu nämnda reglerna behandlas i avsnitt 5.2.2. Bestämmelser som reglererar behörighet för sjöpersonal återfinns i förordningen (1998:956) om behörighet för sjöpersonal (behörighetsförordningen), vilken trädde i kraft den 1 augusti 1998 och ersatte 1982 års behörighetsförordning. Utbildning av sjöbefäl sker i högskola eller på sjöbefälsskola. Även sjöbefälsutbildningen är föremål för översyn.

Då det gäller kvalifikationskrav för befälhavare gäller allmänt att befälhavare på ett svenskt handelsfartyg eller fiskefartyg med en bruttodräktighet om minst 20 skall vara svensk medborgare och ha fyllt 20 år. Särskilda krav rörande utbildning och tjänstgöring regleras i behörighetsförordningen. Det är SjöV som prövar om behörighetskraven för sjöpersonal är uppfyllda och utfärdar behörighetsbevis.

4.4.2 Internationella säkerhetsorganisationskoden - ISM-koden

De flesta regler för bättre sjösäkerhet och säkrare transporter som utarbetats internationellt är av teknisk natur. Efter olyckan med passagerarfärjan Scandinavian Star våren 1990 intensifierades emellertid arbetet inom IMO med att utveckla regler för att minska antalet olyckor som har sin grund i den "mänskliga faktorn" (i ca 70-80 % är det mänskliga misstag som ligger bakom fartygsolyckor). Efter ett omfattande arbete antogs inom IMO i november 1993 resolution A.741(18), den s.k. ISM-koden (*International Safety Management Code),* vilken därefter införts som en del av SOLAS-konventionen.

SOLAS-konventionen har utförligt behandlats av Sjösäkerhetskommittén i betänkandet Handlingsprogram för ökad sjösäkerhet (SOU 1996:182) och kommer inte att tas upp särskilt i detta betänkande. Här skall endast nämnas att SOLAS innehåller regler för hur fartyg ur sjösäkerhetssynpunkt skall vara konstruerade, utrustade och bemannade på ett tillfredsställande sätt. SOLAS-konventionens bestämmelser åter-

finns i Sverige huvudsakligen i fartygssäkerhetslagen och fartygssäkerhetsförordningen.

Kodens innebörd och definiering av ansvar

ISM-kodens regelsystem bygger på en helhetssyn och ett samspel mellan rederi, landpersonal, fartyg och besättning. Syftet med koden är att tillhandahålla en internationell standard för säker ledning och drift av fartyg samt för förhindrande av förorening. Koden är allmänt hållen för att kunna tillämpas inom ett brett område.

I koden definieras olika fysiska och juridiska personers ansvar vad avser säkerheten och förhindrandet av förorening från fartyg.

Huvudansvaret för säkerhet och miljöskydd ligger hos "företaget", varmed avses fartygets ägare eller någon annan organisation eller person, såsom redaren (*the manager*) eller den som hyr fartyget utan besättning, som har övertagit fartygsägarens ansvar för fartygets drift och som därvid gått med på att överta de skyldigheter och det ansvar som koden föreskriver. Enligt en särskild bestämmelse skall ägaren anmäla till administrationen (varmed enligt kodens definitioner avses regeringen i det land vars flagga fartyget har rätt att föra) om annan fysisk eller juridisk person än ägaren ansvarar för driften av fartyget.

Det åligger företaget att definiera och dokumentera ansvar, befogenheter och samverkan för all personal som leder, utför eller verifierar arbete som avser och påverkar säkerheten och förhindrandet av förorening. Företaget skall också utse en eller flera personer i land som, när så är lämpligt, har direktkontakt med den högsta företagsledningen och som skall övervaka säkerhets- och miljöaspekterna samt se till att erforderliga resurser och landbaserat stöd avdelas till fartygen.

Företaget har ett övergripande ansvar också för resurs- och personalfrågor. I företagets ansvar ligger att fartyget skall vara bemannat med kvalificerad, behörig och frisk besättning i enlighet med nationella och internationella krav. Rutiner skall fastställas för att säkerställa att personal som är ny eller förflyttas och som innehar befattning som bl.a. berör miljöskydd blir ordentligt insatta i sina uppgifter. Det åligger vidare företaget att utbilda och informera personalen om relevanta regler och föreskrifter m.m. Företaget bör också utarbeta planer och instruktioner för de nyckelfunktioner ombord som rör fartygets säkerhet samt förhindrande av förorening. De olika uppgifterna bör definieras och kvalificerad personal utses att utföra dem.

Enligt koden skall ett säkerhetsorganisationssystem utarbetas. Systemet skall bl.a. medföra säkrare fartygsdrift och en säkrare arbetsmiljö genom att riskfyllda situationer identifieras och undviks samt genom att

man också genomför en fortlöpande träning av personalen i säkerhetsarbete och i att klara nödsituationer. Säkerhetsorganisationssystemet skall utformas så att överensstämmelse nås med regler och rekommendationer som utfärdats av bl.a. myndigheter och klassificeringssällskap.

Företaget bör utarbeta ett säkerhetsorganisationssystem som innehåller bl.a. följande komponenter

- en policy för säkerhet och miljöskydd,
- instruktioner och förfaranden för att säkerställa säker drift av fartyg samt skydd av miljön i enlighet med dels relevant internationell lagstiftning dels flaggstatens lagstiftning,
- en klar ansvarsfördelning och bestämda kommunikationskanaler mellan landbaserad personal och sjöpersonal samt inom dessa grupper,
- rutiner för rapportering av olyckor och bristande efterlevnad av bestämmelserna i ISM-koden,
- handlingsplan för nödsituationer och
- rutiner för interna kontroller och översyn av organisationen.

Enligt koden skall företaget fastställa rutiner för beredskap vid nödsituationer. Vidare skall i säkerhetsorganisationssystemet ingå rutiner som säkerställer att bristande efterlevnad av kodens bestämmelser, olyckor och olyckstillbud rapporteras till företaget, utreds och analyseras samt åtgärdas.

Företaget har också ansvar för att fartyget underhålls och skall för detta ändamål tillse att regelmässiga inspektioner genomförs, brister och olyckor rapporteras, rättelser görs och åtgärder dokumenteras.

Verifiering och översyn skall ske genom interna säkerhetskontroller och säkerhetsorganisationssystemet skall utvärderas regelbundet.

I ett särskilt avsnitt regleras befälhavarens ansvar och befogenheter. Det åligger företaget att klart definiera befälhavarens ansvar när det gäller att genomföra företagets policy för säkerhet och miljöskydd, att motivera besättningen så att den iakttar denna policy, att ge lämpliga order och instruktioner på ett tydligt och enkelt sätt, att kontrollera att specifika krav iakttas och att se över säkerhetsorganisationssystemet och rapportera förekommande brister till den landbaserade ledningen.

Säkerhetsorganisationssystemet skall tydligt betona befälhavarens befogenheter och bör ange att befälhavaren har det övergripande ansvaret och befogenheten att fatta beslut om säkerhet och förhindrande av förorening och att efter behov begära företagets hjälp. I koden betonas vikten av att alla regeringar vidtar åtgärder för att stödja befälhavaren i hans arbete för sjösäkerheten och skyddet av den marina miljön samt att den högsta ledningens engagemang är grundläggande för en god säkerhetshantering.

Certifiering

Enligt ISM-koden förekommer två slag av certifiering. Det företag som driver fartyget skall ha ett dokument angående godkänd säkerhetsorganisation (*Document of Compliance*). Dessutom skall det finnas ett certifikat angående godkänd säkerhetsorganisation för varje fartyg (*Safety Management Certificate*). Dokument och certifikat utfärdas normalt av flaggstatens nationella sjöfartsmyndighet eller av en erkänd organisation (vanligen ett klassificeringssällskap). Då fartygens dokument utfärdas skall sjöfartsmyndigheten kontrollera att sambandet mellan företaget och ombordorganisationen fungerar i enlighet med det godkända säkerhetsorganisationssystemet.

ISM-kodens tillämpning

ISM-koden blev internationellt bindande den 1 juli 1998 för passagerarfartyg samt för tankfartyg med en bruttodräktighet av minst 500. För andra lastfartyg med en bruttodräktighet av minst 500 skall koden vara införd senast den 1 juli 2002. IMO har dock uppmanat medlemsländerna att införliva ISM-koden med den nationella lagstiftningen snarast möjligt.

Inom EU har genom förordning (3051/95) beslutats om ett obligatoriskt införande av ISM-koden redan från och med den 1 juli 1996 för vissa passagerarfartyg som regelbundet trafikerar hamnar inom EU.

Införlivandet i svensk rätt

ISM-koden har införlivats med svensk rätt genom bestämmelser i fartygssäkerhetslagen (SFS 1995:1187) samt genom föreskrifter utfärdade av SjöV (SJÖFS 1996:2 och 1997:13). Koden gäller för alla svenska fartyg och för fartyg med trafik på svenska vatten, oberoende av flagg, samt dessa fartygs rederier. Vidare gäller koden alla svenska rederier, även om de inte bedriver sjöfart med svenskt fartyg eller i svenska vatten. Dock gäller certifieringsskyldigheten bara fartyg som används för yrkesmässig personbefordran eller vars bruttodräktighet är minst 20. Kraven enligt ISM-koden kommer att införas successivt för olika typer av fartyg. Från och med den 1 juli 1998 gäller koden vissa passagerarfartyg (ro-ro passagerarfartyg och andra passagerarfartyg som får medföra minst 13 passagerare) samt oljetankfartyg, kemikalietankfartyg, gastankfartyg, bulkfartyg och höghastighetsfartyg med en bruttodräktighet om 500 eller mer samt för fartygens rederier. Kontroll av att re-

derier och fartyg uppfyller kraven enligt ISM-koden görs för svenskt vidkommande av SjöV genom Sjöfartsinspektionen.

För en närmare redogörelse av ISM-koden hänvisas till prop. 1994/95:186 Ändringar i fartygssäkerhetslagen (1988:49).

4.5 1990 års konvention om beredskap för insatser och samarbete vid förorening genom olja, OPRC

Den s.k. beredskapskonventionen, som trädde i kraft år 1995, tillkom på amerikanskt initiativ efter den stora olyckan med Exxon Valdez utanför Alaska våren 1989. I konventionen ställs bl.a. krav på att fartyg skall ha detaljerade beredskapsplaner för att hantera oljeutsläpp vid haverier, liksom att incidenter skall rapporteras även om de inte utvecklas till stora olyckor. Enligt beredskapskonventionen skall det finnas nationella och regionala beredskapsplaner för oljeutsläpp och de fördragsslutande staterna förbinder sig att samarbeta och assistera varandra vid akuta oljeolyckor, samordna träning och utrustning samt överföra kunskap och teknik till länder med sämre beredskap.

Bestämmelser om bistånd från eller till utländska myndigheter vid räddningsinsatser finns i 69 § räddningstjänstlagen (1986:1102). Konventionen har i övrigt inte föranlett några särskilda bestämmelser i svensk lagstiftning (prop. 1990/91:180, bet. 1990/91:FöU1, rskr. 1990/91:17).

4.6 Regionala konventioner och avtal

4.6.1 Köpenhamnsavtalet

Köpenhamnsavtalet från 1971 (omarbetat 1993) gäller mellan Sverige, Danmark, Norge, Finland och Island och avser samarbetet mellan staterna vid oljeförorening i havet. De fördragsslutande parterna förbinder sig att samarbeta om övervakning, undersökning, rapportering, bevissäkring, bekämpning, bistånd vid bekämpning samt allmänt informationsutbyte i syfte att skydda den marina miljön mot förorening av olja och andra skadliga ämnen. Länderna samarbetar vid bekämpningsoperationer, har gemensamma övningar samt träffas i teknik- och expertgrupper. Efter omarbetningen 1993 har samarbetet i frågor om bl.a. öv-

ningar, gemensamma alarmeringsrutiner och övervakning intensifierats. Det nya avtalet från 1993 hade den 1 juli 1998 ännu inte ratificerats av samtliga nordiska länder.

4.6.2 Helsingforskonventionen

Helsingforskonventionen, som har till syfte att skydda Östersjöområdets marina miljö mot föroreningar från olika källor, undertecknades år 1974 av de dåvarande strandstaterna vid Östersjön. Konventionen trädde i kraft år 1980 och omfattar egentliga Östersjön med Bottniska viken, Finska viken samt Öresund, Stora och lilla Bält och Kattegatt upp till Skagen i Skagerack vid 57:e breddgraden.

Med de politiska förändringarna i Östeuropa i slutet av 1980-talet skapades helt nya förutsättningar för ett effektivt miljöpolitiskt samarbete om Östersjön.

År 1990 tog svenska och polska statsministrarna initiativ till Ronnebykonferensen om Östersjöns marina miljö. De deltagande länderna beslutade att gemensamt utarbeta ett åtgärdsprogram med syfte att återställa Östersjöns ekologiska balans. Programmet utarbetades gemensamt av representanter för samtliga Östersjöländer och av representanter för Världsbanken, Europeiska utvecklingsbanken, Europeiska investeringsbanken och Nordiska investeringsbanken.

Under 1992 lades en ny och reviderad Helsingforskonvention fram. Den nya Helsingforskonventionen undertecknades av representanter för Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Sverige och Tyskland i samband med en diplomatkonferens för skydd av Östersjöområdets marina miljö, som hölls i Helsingfors i april 1992. Vid konferensen antog miljöministrarna även en deklaration, The Baltic Sea Declaration, om den strategiska inriktningen av och huvudelementen i det åtgärdsprogram som initierades i Ronneby. Den Europeiska Gemenskapen (EG) skrev på den nya Helsingforskonventionen i september 1992. Sverige har ratificerat 1992 års konvention (prop. 1992/93:237, bet. 1992/93:JoU26, rskr. 1992/93:361). Denna hade i november 1998 dock ännu inte trätt i kraft.

1992 års konvention består av en inledning, 38 artiklar samt 7 bilagor. Till skillnad från 1974 års konvention omfattar 1992 års konvention även staternas inre vatten i Östersjön. Bestämmelser för förhindrande av förorening från fartyg finns i artikel 8 samt i bilaga IV. I artikeln stadgas bl.a. att parterna skall utveckla och tillämpa enhetliga normer beträffande tillhandahållandet av mottagningsanordningar för avfall från fartyg. Genom bilagan åtar sig parterna att tillämpa bestämmelserna i MARPOL, även annex IV rörande toalettavfall. I bilagan

behandlas också samarbetet mellan parterna i syfte att förhindra förorening från fartyg.

Helsingforskonventionen har en kommission som verkställande organ, vilken sammanträder minst en gång per år. Till kommissionen är knutet ett sekretariat, beläget i Helsingfors. Helsingforskommissionen (HELCOM) har fyra permanenta kommittéer; Miljökommittén (*Marine Environmental Committee*), Tekniska kommittén (*Tecnical Committee*), Sjöfartskommittén (*Maritime Committee*) och Bekämpningskommittén (*Combatting Committee*). Därtill kommer ett stort antal arbetsgrupper. Inom Helsingforskonventionens ram har utarbetats ett antal riktlinjer och rekommendationer rörande utsläpp från fartyg, oljebekämpning m.m. Under de senaste åren har ett intensivt arbete bedrivits för att komma till rätta med utsläpp av avfall från sjöfarten, den s.k. Östersjöstrategin. En närmare redogörelse för resultatet av detta arbete lämnas i avsnitt 15.2.

Helsingforskonventionen bygger i mycket stor utsträckning på andra globala konventioner; då det gäller förorening från fartyg på MARPOL. Helsingforskonventionens bestämmelser har därför i mycket begränsad utsträckning särskilt behövt införlivas med svensk rätt. Sveriges ratificering av 1992 års Helsingforskonvention har endast föranlett ett tillägg i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten.

För en närmare redogörelse för Helsingforskonventionen hänvisas till prop. 1975/76:6 (1974 års konvention) och prop. 1992/93:237 (1992 års konvention).

4.6.3 Hamnstatskontroll

Parismemorandumet om hamnstatskontroll

Ansvaret för att övervaka internationella regler rörande fartygs säkerhet och förhindrande av förorening åvilar i första hand fartygets flaggstat. Ett stort antal flaggstater underlåter emellertid att implementera och tillämpa internationella normer. Problemen med det växande antalet undermåliga fartyg, främst från vissa flaggstater, har medfört att det finns behov av att även hamnstater utövar en effektiv kontroll av utländska fartyg. Om hamnstaters kontroll av utländska fartyg som frivilligt befinner sig i hamn finns bestämmelser i bl.a. SOLAS, MARPOL och STCW-konventionen. För övervakningen av tillämpningen av bestämmelserna i bl.a. dessa konventioner undertecknades den 28 januari 1982 the Paris Memorandum of Understanding (MOU) on Port State

Control (PSC) av företrädare för sjöfartsmyndigheterna i Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Grekland, Irland, Italien, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien, Storbritannien och Sverige. Innehållet i överenskommelsen trädde i kraft den 1 juli 1982. Senare har även Kanada, Kroatien, Polen och Ryssland anslutit sig.

Överenskommelser om hamnstatskontroll har efter hand också kommit att slutas i andra regioner, t.ex. mellan länder i Latinamerika och i Asien-Stillahavsregionen.

Parismemorandumet betecknas som ett memorandum om samförstånd och undertecknades av företrädare för de nationella sjöfartsmyndigheterna och inte ländernas regeringar. Vad som sägs i memorandumet bl.a. om underrättelser till andra sjöfartsmyndigheter, skyndsamhet vid inspektioner m.m. är inte avsett att ändra något i de rättigheter eller skyldigheter som följer av de konventioner, vilkas tillämpning staterna åtagit sig att övervaka.

Parismemorandumet reglerar, som titeln antyder, den kontroll av utländska fartyg som sker genom inspektioner då fartygen befinner sig i hamn. Målsättningen är att varje hamnstat skall inspektera 25 procent av de främmande handelsfartyg som besöker statens hamnar under en tolvmånadersperiod. Enligt memorandumet åtar sig parterna att inte ge en mer förmånlig behandling åt fartyg från stater som inte ratificerat någon av de aktuella konventionerna.

Inspektioner skall enligt huvudregeln utföras som besök ombord i syfte att granska certifikat och andra dokument som memorandumet hänvisar till. Saknas något dokument eller finns det klara grunder (*clear grounds*) att anta att fartyget i grundläggande avseenden inte motsvarar vad som anges i de relevanta dokumenten skall en mer utförlig inspektion företas. Som exempel på klara grunder som kan föranleda en mer ingående inspektion kan nämnas att sjöfartsmyndigheten fått rapport om brister från en annan sjöfartsmyndighet eller från besättningsmedlemmar eller andra som berörs av fartygets skick eller drift eller att sjöfartsmyndigheten fått en rapport om att på fartyget begåtts brott mot utsläppsbestämmelserna. Vidare utgör upptäckta fel eller försummelser vid förande av oljedagbok skäl att företa en mer ingående inspektion av fartyget.

När fartyg väljs ut för inspektion skall sjöfartsmyndigheten särskilt beakta risker som är förbundna med vissa fartygstyper, t.ex. oljetankfartyg och kemikalietankfartyg. Vidare skall fartyg flaggade i en stat som under den senaste treårsperioden visar fler kvarhållanden än genomsnittligt prioriteras för inspektion. Detsamma är fallet beträffande fartyg som konstaterats ha ett flertal brister.

Om en inspektion visar att det finns brister som medför säkerhetsrisker eller risker för den marina miljön skall den nationella sjöfartsmyndigheten vidta erforderliga åtgärder, t.ex. kvarhållande.

Hamnstatskontrollen leds av en kommitté, som består av representanter för respektive lands sjöfartsmyndighet och/eller av företrädare för det departement inom landet som ansvarar för sjötransporter samt av en representant för EU-kommissionen. Vid kommitténs möten deltar även företrädare för IMO och Internationella arbetsorganisationen (*International Labour Organisation, ILO*) som observatörer. Också Kustbevakningen i USA (*United States Coast Guard*) och företrädare för Tokyo-överenskommelsen om hamnstatskontroll deltar i kommitténs arbete i egenskap av "samarbetande sjöfartsmyndigheter". Kommittén sammanträder årligen och skall verka för att harmonisera procedurerna kring hamnstatskontrollen. Kommitténs sekretariat är beläget i Nederländerna. Till kommittén är knutet en rådgivande nämnd, bestående av två medlemsländer i EU, två länder som inte är medlemmar i EU samt företrädare för EU-kommissionen. Den rådgivande nämndens huvuduppgifter är att handha frågor av politisk och strategisk natur.

Rapporter från hamnstatskontroller samlas i en gemensam databas i Saint-Malo i Frankrike. Databasen är tillgänglig för var och en av de deltagande länderna och används i det löpande kontrollarbetet. Varje år ges ut en statistisk sammanställning över resultatet av föregående års hamnstatskontroller.

EG-direktivet om hamnstatskontroll

Parismemorandumet om hamnstatskontroll kompletteras av Europeiska unionens råds direktiv 95/21/EG av den 19 juni 1995 om tillämpningen av internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt boende och arbetsförhållanden ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar och framförs i medlemsstaternas territorialvatten (direktivet om hamnstatskontroll). Syftet med direktivet är att åstadkomma en drastisk minskning av antalet undermåliga fartyg i de vatten som ligger under medlemsstaternas jurisdiktion genom dels ökad efterlevnad av internationell och tillämplig gemenskapslagstiftning inom de berörda områdena, dels genom upprättandet av gemensamma kriterier för hamnstaters fartygskontroll och harmoniserade rutiner för inspektion och kvarhållande av fartyg med beaktande av de förpliktelser medlemsstaternas sjöfartsmyndigheter åtagit sig enligt Parismemorandumet om hamnstatskontroll. 1995 års EG-direktiv har ändrats den 27 april 1998 (98/25EG), varigenom bestämmelser införts rörande ISM-koden.

4.6.4 Bonn-avtalet

The Agreement for Co-operation in Dealing with Pollution of the North Sea by Oil and Other Harmful Substances, Bonn-avtalet om samarbete vid bekämpning av förorening av Nordsjön, undertecknades år 1983. Överenskommelsen omfattar både olja och andra miljöfarliga ämnen. De kontraktslutande parterna är Belgien, Danmark, Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Sverige, Tyskland samt EU.

Bonn-avtalet reglerar samarbetet mellan de kontraktsslutande parterna i händelse av utsläpp eller risk för utsläpp av förorenande ämnen i Nordsjöområdet. En part som behöver hjälp för att bekämpa olja eller andra skadliga ämnen får begära sådan hjälp av övriga parter. Enligt överenskommelsen är parterna också skyldiga att underrätta varandra om olyckshändelser och förekomster av utsläpp inom Nordsjöområdet som kan förväntas utgöra ett allvarligt hot för annan parts kust eller därmed förknippade intressen. Avtalet kan sägas operera genom andra konventioner men också via andra internationella organ.

Inom ramen för Bonn-avtalet har successivt byggts upp ett omfattande samarbete i frågor som rör föroreningar. Det har bl.a. utarbetats regler och rutiner för dokumentation och bevissäkring av olagliga utsläpp, rutiner för en samordnad flygövervakning av avtalsområdet och för samordnade bekämpningsinsatser vid större olyckor och illegala utsläpp.

Under senare år har ett omfattande arbete också bedrivits för att undersöka möjligheterna att effektivisera det rättsliga beivrandet av olagliga utsläpp. Inom ramen för detta arbete har bl.a. utarbetats en handbok "Oljeutsläpp till sjöss - Bevissäkring vid utsläpp från fartyg", vilken översatts till svenska genom KBV:s försorg. Pågående arbete inom ramen för Bonn-avtalet behandlas i avsnitt 15.3, men också på andra ställen i detta betänkande.

Bonn-avtalet har inte ansetts behöva föranleda några lagstiftningsåtgärder i Sverige (jfr prop. 1983/84:88, bet. 1983/84:JoU22, rskr. 1983/84:161).

5 Sanktioner vid oljeutsläpp m.m.

5.1 Inledning

Bestämmelser om straff vid förorening från fartyg finns i 10 kap. VlfL och i brottsbalken. Speciella påföljdsregler gäller om ett sådant brott begås på ett utländskt fartyg. Vid förorening genom utsläpp av olja kan - oberoende av om straff i det enskilda fallet kan ådömas - en särskild vattenföroreningsavgift tas ut enligt bestämmelserna i 8 kap. VlfL. Vidare kan vid alla typer av utsläpp värdet av ekonomiska fördelar som uppkommit för näringsidkaren förklaras förverkade enligt 36 kap. 4 § BrB och näringsidkaren kan, under i 36 kap. 7 § BrB angivna omständigheter, också åläggas företagsbot. Slutligen kan ett oljeutsläpp eller annat utsläpp av förorenande ämnen föranleda skadeståndsansvar.

Enligt nu gällande rätt kan endast fysiska personer begå brott. Straff eller annan brottspåföljd kan därför inte ådömas juridiska personer. Förverkande, företagsbot samt vattenföroreningsavgift kan emellertid riktas mot en juridisk person.

Då det i 10 kap. VlfL talas om att straff kan ådömas redare eller ägare av fartyget och dessa är juridiska personer kan således åtal inte riktas mot den juridiska personen. Däremot kan någon som inom ramen för den juridiska personens verksamhet begått brottet bli föremål för åtal. Särskilda problem uppstår då att välja ut den eller de som skall anses ha begått brottet, dvs. att bestämma vem som i sammanhanget skall anses företräda redaren eller ägaren. Då det gäller redaransvaret är det inte onaturligt att - om redaren är ett aktiebolag - betrakta den verkställande direktören som redare vid en tillämpning av straffbestämmelsen. Däremot kan det vid ägaransvaret vara mycket svårt att finna stöd för bestraffning av en viss fysisk person om ägaren är en juridisk person (jfr Lagrådet i prop. 1993/94:130 s. 105-106). Genom analogisk, eller kvasianalogisk, tillämpning har så emellertid skett i praxis då det gäller andra straffbestämmelser som ålägger ägaren ansvar.

Frågan om juridiska personers straffansvar har varit föremål för översyn av Företagsbotsutredningen. I utredningens betänkande Straffansvar för juridiska personer (SOU 1997:127) föreslås bl.a. att ett olag-

ligt utsläpp som begåtts i en juridisk persons verksamhet skall föranleda företagsböter för den juridiska personen enligt förslag till ett nytt 32 kap. i BrB. Straffansvar skall även kunna ådömas enskild näringsidkare. Som en konsekvens av förslaget om företagsböter föreslås att nuvarande företagsbot samt vattenföroreningsavgiften avskaffas. Betänkandet har varit föremål för remissbehandling och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

5.2 Det straffrättsliga ansvaret vid olagliga utsläpp

5.2.1 Regleringen i VlfL

Regler om ansvar för brott mot VlfL:s bestämmelser finns i lagens tionde kapitel. Enligt 10 kap. 1 § döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen till böter eller fängelse i högst två år, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken (BrB). Detsamma gäller den som - så långt det är möjligt - inte begränsar ett sådant utsläpp, som till följd av olyckshändelse släppts ut från fartyget.

Om befälhavaren har brustit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte skall ske döms även han till böter eller fängelse i högst två år enligt 10 kap. 2 §. Har befälhavaren överlåtit ansvaret för tillsynen av hanteringen av skadliga ämnen ombord till visst befäl eller har visst befäl sådant ansvar till följd av tjänstens beskaffenhet, gäller dock ansvaret i stället det befälet.

Enligt 10 kap 6 § gäller vidare att redaren eller ägaren döms som om han själv begått gärningen om han underlåtit att göra vad som skäligen kunnat fordras av honom för att förhindra det inträffade.

Det skall anmärkas att det beträffande befälhavarens, redarens och ägarens ansvar inte uttryckligen anges i lagtexten att en förutsättning för ansvar är att gärningen begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. I formuleringarna "brustit i den tillsyn som behövs" respektive "underlåtit att göra vad som skäligen kunnat fordras av honom för att förhindra det inträffade" ligger dock indirekt ett krav på oaktsamhet.

När det gäller brottskatalogen i VlfL kan allmänt sägas att man oftast inte direkt av lagen kan utläsa vilka handlingar som är straffbelagda utan detta kräver ett studium även av förordningen till lagen samt av SjöV:s föreskrifter. Således hänvisar t.ex. 10 kap. 1 § VlfL till 2 kap.

samma lag, vilket kapitel reglerar förbjudna utsläpp. Av 2 kap. kan i sin tur utläsas att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i de flesta fall meddelar föreskrifter om förbud mot utsläpp. Därutöver finns i 11 kap. 2 § en allmän bestämmelse, enligt vilken regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från bl.a. 2 kap. 2 § första stycket, vilken är den bestämmelse som anger att olja inte får släppas ut från fartyg inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden.

Internationell och svensk reglering av utsläppsförbuden har redovisats i avsnitt 4.1. Genom denna redovisning kan konstateras att vissa undantag från utsläppsförbudet i 2 kap 2 § första stycket VlfL har meddelats av regeringen och av SjöV samt att de materiella bestämmelserna rörande utsläpp av andra skadliga ämnen än olja inte återfinns i lagen. Mycket kort innebär nuvarande reglering att utsläpp av tankolja och sludge inte får ske inom Sveriges sjöterritorium. De enda utsläpp av olja som är tillåtna inom detta område är mycket små oljemängder i länsvatten från maskinutrymmen, de s.k. 15-ppm-utsläppen. Inom Sveriges sjöterritorium får inte heller utsläpp av kemikalier eller fast avfall som huvudregel äga rum.

Fritidsfartyg omfattas inte av förbuden mot utsläpp av olja, toalettavfall och fast avfall i form av matrester. Straffrättsligt ansvar kan i dessa fall inte ådömas enligt VlfL. Även utländska statsfartyg som inte används i affärsdrift är undantagna från VlfL:s tillämpningsområde (11 kap. 1 § VlfL, jfr 9 kap. 2 § förordningen om förorening från fartyg).

Generellt gäller enligt MARPOL och SjöV:s föreskrifter att utsläpp av samtliga avfallsslag får ske om utsläppet varit nödvändigt för fartygets och de ombordvarandes säkerhet eller för att rädda människoliv till sjöss. Något direkt undantag för dessa fall finns inte i VlfL. Att en sådan gärning endast utgör brott om den med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkats annan och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig följer emellertid av bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § BrB.

Oljeutsläpp till följd av olyckshändelse kan medföra straffansvar endast om utsläppet inte begränsats så långt det är möjligt. Med olyckshändelse förstås enligt MARPOL och SJÖFS 1985:19 ett utsläpp som är en följd av en skada på fartyget eller dess utrustning, om inte ägaren eller befälhavaren handlat antingen i avsikt att orsaka skada eller vårdslöst och med kännedom om att en skada troligen skulle bli följden. Är utsläppet en följd av uppsåt eller oaktsamhet föreligger inte olyckshändelse och ansvar skall därmed ådömas för att en överträdelse skett av utsläppsförbuden i 2 kap. 2-3 §§ VlfL. Kan olyckshändelse inte uteslutas men har utsläppet inte begränsats så långt det är möjligt kan

ansvar alltid ådömas med stöd av 2 kap. 4 § VlfL. Ansvar kan också ådömas befälhavaren om han inte rapporterat ett sådant utsläpp (se härom nedan).

5.2.2 Olika personers ansvar

Av det föregående har framgått att flera olika personer kan göras straffrättsligt ansvariga för ett oljeutsläpp. Bortsett från den som rent faktisk släppt ut oljan kan ansvar ådömas befälhavaren eller annat befäl. Vidare kan ansvar ådömas redaren eller ägaren.

Befälhavaren

Det sjörättsliga regelverket utgår från att befälhavaren har det yttersta och övergripande ansvaret ombord på ett fartyg. Befälhavarens befogenheter och ansvar kommer i svensk rätt till uttryck i sjölagen (1994:1009) och fartygssäkerhetslagstiftningen.

I 6 kap. sjölagen regleras befälhavarens allmänna åligganden. Enligt 1 § åligger det befälhavaren att innan en resa påbörjas se till att fartyget är sjövärdigt. Under resans gång åligger det befälhavaren att se till att fartyget framförs och handhas på ett sätt som är förenligt med gott sjömanskap. Han skall känna till de påbud och föreskrifter som gäller för de farvatten fartyget skall trafikera och på de orter det skall anlöpa (2 §) och han ansvarar för att föreskrivna dagböcker förs på fartyget (4 §). Det skall också nämnas att befälhavare på ett fartyg som prejas av behörig svensk myndighet är skyldig att åtlyda prejningen. Han är också skyldig att låta fartyget visiteras (3 §).

Kompletterande bestämmelser om befälhavares åligganden finns i respektive 5 kap. fartygssäkerhetslagen (1988:49) och fartygssäkerhetsförordningen (1988:594).

I lagen anges att befälhavaren skall se till att han har den kännedom om fartyget som han behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter beträffande säkerheten på fartyget. Innan en resa påbörjas skall befälhavaren se till att fartyget görs sjöklart. Vidare åligger det befälhavaren att se till att ombordanställda - då de tillträder sin befattning - får behövlig kännedom om fartyget samt om grundläggande säkerhetsbestämmelser och åtgärder vid sjöolycka.

Befälhavarens ansvar hänger samman med att han är den som har störst praktisk möjlighet att övervaka och bevaka fartygets drift då detta befinner sig till sjöss. Den tekniska utvecklingen har dock inneburit att rederierna numera har betydligt större kontroll över fartygsdriften och

befälhavarens sätt att hantera olika situationer. Detta skulle kunna leda till en urholkning av befälhavarens roll i förhållande till redaren. Befälhavarens självständiga ställning och befogenhet att fatta beslut i frågor rörande säkerheten och förhindrande av förorening har dock nyligen kommit till uttryck i ISM-koden (angående koden se avsnitt 4.4.2). Regeringen ansåg emellertid inte att det i samband med införlivandet av ISM-koden i svensk rätt fanns skäl att ändra regleringen av befälhavarens ansvar. Det hänvisades till att befälhavarens befogenheter och ansvar främst fastställs i 6 kap. sjölagen (se prop. 1994/95:186 s. 26).

Annat befäl ombord

I vissa fall kan annat befäl än befälhavaren göras ansvarig för att ett oljeutsläpp skett. Ansvarigheten kan antingen grundas på att befälhavaren till det andra befälet överlåtit ansvaret för tillsynen över hanteringen av skadliga ämnen eller att befälet har detta ansvar till följd av sina allmänna tjänsteåligganden. Enligt vedertagen arbetsfördelning kan t.ex. en styrman ha ansvaret för olja som lastas medan maskinchefen svarar för olja som används för fartygets drift.

Maskinchefens ansvar för drift och underhåll av fartygets maskineri med tillhörande anordningar framgår av fartygssäkerhetslagen (5 kap. 3 §). I denna lag anges också att maskinchefen innan en resa påbörjas skall se till att maskineriet med tillhörande anordningar är i behörigt skick, att brandskyddsanordningar är klara för omedelbart bruk och att vad som behövs för maskineriets drift finns ombord. Enligt fartygssäkerhetsförordningen är maskinchefen också skyldig att se till att befälhavaren har tillgång till de uppgifter som rör maskinchefens ansvarsområde, som behövs för fartygets säkra framförande (5 kap. 2 §).

Det skall anmärkas att vad som i svensk lagstiftning anges om maskinchefens ansvar endast gäller sådant befäl på svenska fartyg. Ansvarsfördelningen maskinchef/befälhavare är inte heller oomstridd. På utländska fartyg är det inte ovanligt att allt ansvar ligger på befälhavaren.

För att befälhavaren skall kunna undgå straffrättsligt ansvar genom delegering av tillsynsansvaret till annat befäl krävs, enligt vanliga regler om delegering av ansvar, att den åt vilken befälhavaren uppdragit att svara för tillsynen har tillräcklig utbildning och erfarenhet att påta sig ett sådant ansvar.

Kedjan av besättningsmedlemmar som kan göras ansvariga för ett oljeutsläpp medför att det inte är ovanligt att var och en försöker vältra över ansvaret på någon annan. I de flesta fall där åtal väckts har åtalet riktats mot befälhavaren. Vad vi kunnat få fram har det inte i något fall

förekommit att redaren eller ägaren blivit föremål för åtal, om han inte samtidigt tillhört besättningen ombord.

Ägaren/Redaren

Med ägaren av ett fartyg avses den som i fartygsregistret antecknats som ägare eller, om sådan anteckning inte finns, den som civilrättsligt äger fartyget. Ägare till ett fartyg kan vara en eller flera fysiska och/eller juridiska personer.

Begreppet redare är inte definierat i VlfL eller i annan sjörättslig lagstiftning. En definition av begreppet, som gäller för alla olika sammanhang, är också svår att ge. Enkelt uttryckt kan redaren sägas utrusta fartyget för sitt ändamål. I normalt språkbruk avses med redaren den som driver sjöfart med transport av personer, gods m.m.

En vanlig uppfattning är att redaren äger de fartyg med vilka han bedriver sjöfart. Så var också vanligt förr. Den traditionelle fartygsägaren skötte samtliga funktioner som rörde fartyget. Ägaren satte i gång verksamheten, ledde den och bar den ekonomiska risken. Under sådana förhållanden är fartygets ägare också dess redare. Situationen i dag är den att begreppen ägare/redare inte alltid sammanfaller och redarfunktionerna kan vara delade mellan flera på olika sätt.

Ägaren kan hyra ut sitt fartyg eller upplåta hela eller delar av det till befraktare, varmed avses den för vars räkning fartyget upplåtes för befordran av gods. Den till vilken fartyget upplåtits kan vara antingen en fysisk eller en juridisk person.

En vittgående övergång av redarens typiska driftsfunktioner kännetecknar det som kallas bare-boat befraktning (skeppslega). Vid "rena" bare-boat avtal hyr eller leasar befraktaren ett helt fartyg och sörjer för fartygets bemanning, utrustning, underhåll och försäkring samt sätter det i trafik för egen räkning. Vid denna form av upplåtelse bär befraktaren samtliga kostnader och risker med fartyget. Även om finansieringen och finansieringskostnaden åvilar ägaren blir bare-boat befraktaren rent faktiskt fartygets redare och betraktas också som sådan. Också vid tidsbefraktning, dvs. hyra av ett fartyg för transport av gods under viss tid, kan det vara så att förhyraren har ett betydande inflytande över driften. Redaren har visserligen i normalfallet hand om fartyget, dess utrustning och bemanning, men den kommersiella driften styrs av tidsbefraktaren.

Tidsbefraktare är vanligen större företag, ofta råvaruproducenter som exempelvis oljebolag, men kan också vara ett rederi som tillfälligt behöver utöka sin flotta för att möta ökande transportbehov. På senare tid har det även blivit vanligt att traditionella ägarrederier bygger en

stor del av sin verksamhet på att hyra in fartyg som ägs av dotterbolag eller t.o.m. av andra rederier.

Ytterligare en befraktningsform är resebefraktning, dvs. hyra av hela eller delar av ett fartyg för transport av gods från en hamn till en annan. Ett resebefraktningsavtal ger normal sett inte befraktaren något direkt inflytande över fartygets drift.

Utöver de angivna avtalsformerna förekommer i dag ett antal mellanformer där redarfunktionerna på skilda sätt fördelats mellan ägaren och befraktaren. Som ytterligare komplikation kan den som bare-boat- eller tidsbefraktat ett fartyg i sin tur bortfrakta fartyget till annan, s.k. underbefraktning. Ägaren/redaren kan också genom s.k. managementavtal överlåta åt andra - enskilda eller bolag - som specialiserat sig på olika områden att utföra en eller flera av redarfunktionerna. Managementbolag ställer sin kunskap till redarens/ägarens förfogande och åtar sig att driva och/eller operera fartyget för rederiets räkning, särskilt när det gäller bemanning, teknisk övervakning och dylikt. Enligt vad som anförts i Sjösäkerhetskommitténs betänkande Handlingsprogram för ökad sjösäkerhet, SOU 1996:182, arbetar t.ex. åtskilliga skandinaviska rederier med huvuddelen av driftsbesluten delegerade till dem som arbetar ombord. Ibland sker detta till ett särskilt driftbolag bildat av delar av befälet. Det förekommer även att andra redarfunktioner utförs av managementbolag.

Bakgrunden till den uppsplittring som skett av redarfunktionerna är att det är svårt för ett rederi att hålla sig med kompetens på alla områden. Det är inte ovanligt att fartyg ägs av företag som saknar kunnande om sjöfart och som bara ser fartyget som en investering lik andra. Eftersom det är mycket dyrt att bygga upp en rederirörelse köper ägaren den kompetens som han behöver utifrån, från ett eller flera managementföretag.

Av det föregående framgår att det kan vara mycket svårt och kräva en omfattande utredning att fastställa vem som i det konkreta fallet skall anses vara fartygets redare. Ett belysande exempel, som behandlats av Sjösäkerhetskommittén (SOU 1996:182 s. 429) utgör de förhållanden som rådde beträffande fartyget Scandinavian Star, ett passagerarfartyg som år 1990 fick allvarlig brand ombord, varvid 158 personer omkom.

Redarfunktionen beträffande Scandinavian Star var uppdelad på respektive överförd till ett antal olika bolag. Som ägare stod bolaget K/S Scandinavian Star. Detta bolag hade genom ett bare-boat certeparti hyrt ut fartyget till Project Shipping Ltd, som i sin tur hade tidsbortfraktat fartyget till VR DaNo ApS. Den kommission som genomförde utredningen efter olyckan konstaterade att redaren i utgångspunkten är ägaren och att redarfunktionen anses kunna överlåtas genom

avtal om hyra (bare-boat charter) men inte genom tidsbefraktning. Enligt allmänna regler skulle det således vara Projekt Shipping Ltd som var att anse som redare. Å andra sidan framkom under utredningen att det var VR DaNo ApS som hade anställt befäl och som närmast stod för den praktiska driften av fartyget. Kommissionen uttalade att det var oklart om det var Projekt Shipping Ltd som var att anse som redare eller om det möjligen var så att redarfunktionen hade överförts till VR DaNo ApS.

Det förhållandet att redarbegreppet är oprecist har medfört att det i den sjörättsliga lagstiftningen ibland införts ett brukaransvar vid sidan om redaransvaret. Så har t.ex. skett vad avser ansvaret för vattenföroreningsavgiften. Då denna avgift skulle införas (se prop. 1982/83:87 s. 17-18) påpekande Sveriges Redareförening att man borde överväga ett brukaransvar vad gällde avgiften. Departementschefen konstaterade att det inte alltid enkelt kan klargöras vem som skall anses vara redare till ett fartyg och att man - mot bakgrund av de olika avtalsformer som kan förekomma - i vissa fall kan komma fram till att förhyraren av ett fartyg har ett sådant inflytande över driften att avgiftsskyldigheten bör åvila honom i stället för redaren. Enligt departementschefen var det därför befogat att införa ett brukaransvar för avgiftsskyldigheten. Så skedde också. Någon motsvarande regel vad gäller det straffrättsliga ansvaret infördes dock inte i VlfL.

I annan sjörättslig lagstiftning finns dock ett brukaransvar vid sidan om redaransvaret. Exempel härpå är 20 kap. 13 § sjölagen. I denna paragraf anges att vid tillämpning av lagens straffbestämmelser med redare jämställs den som i redarens ställe har haft befattning med fartyget. Även i 1 kap. 2 § fartygssäkerhetslagen finns en generell bestämmelse med innebörd att vad som i lagen sägs om redare skall gälla även den som i redarens ställe har befattning med fartyget. Enligt förarbetena till sist angivna lag (prop. 1987/88:3 s. 54 f., bet. 1987/88:TU4, rskr. 1987/88:42) avses härmed den som rättsligen ägt disponera över fartyget, exempelvis någon som fått fartyget upplåtet åt sig genom avtal om tidsbefraktning. Med redare avses enligt samma förarbeten den som fyller redarfunktionerna.

Genom de nu beskrivna reglerna har vissa bestämmelser som gäller redaren gjorts tillämpliga även på annan som har befattning med fartyget. Begreppet redare har emellertid inte definierats i lagstiftningen. Frågan om att införa en sådan definition har varit föremål för behandling vid ett flertal tillfällen, men har varje gång avvisats.

Senast som en legaldefinition av redarbegreppet diskuterades var i samband med införandet av ISM-koden i svensk lagstiftning. I fartygssäkerhetslagen har ansvaret för en godkänd säkerhetsorganisation lagts på rederiet. Riksåklagaren (RÅ) påpekade i lagstiftningsärendet att av-

saknaden av en definition av begreppet redare medför svårigheter att fastställa vilken person som bär det straffrättsliga ansvaret och önskemål framfördes om att införa en legaldefinition av redarbegreppet. Regeringen ansåg emellertid inte att det fanns skäl att införa en sådan definition utan hänvisade i denna fråga till specialmotiveringen till 1 kap. 2 § fartygssäkerhetslagen (prop. 1994/95:186 s. 26-28).

Syftet med ett straffansvar för redare/ägare då bestämmelserna i VlfL överträds är att den som ytterst har ansvaret för att ett fartyg är utrustat och drivs i enlighet med gällande bestämmelser också skall bära det straffrättsliga ansvaret för brister i dessa hänseenden. Vem av ägaren, redaren eller annan som i visst hänseende bör bära det straffrättsliga ansvaret kan emellertid variera beroende på vilken straffbestämmelse som aktualiseras. Med de mycket komplicerade förhållanden som kan råda beträffande ett fartyg kan det förekomma att någon annan än den som vid en samlad bedömning är att anse som redare har ett sådant inflytande över driften att det är rimligt att det straffrättsliga ansvaret åvilar honom. Nuvarande reglering innebär emellertid att endast ägaren eller redaren kan göras ansvarig.

5.2.3 Regleringen i brottsbalken

Ett olagligt utsläpp kan - förutom enligt VlfL - föranleda straff enligt bestämmelserna i 13 kap. BrB. Enligt VlfL skall dock ansvar enligt BrB:s bestämmelser bara utkrävas om gärningen är belagd med strängare straff i BrB.

Enligt 13 kap. 8 a § BrB döms den som förorenar bl.a. vatten på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur och växter, som inte är av ringa betydelse, eller annan betydande olägenhet i miljön för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år, om inte behörig myndighet tillåtit förfarandet eller detta är allmänt vedertaget. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader eller höst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det har vållat eller kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig, döms inte till ansvar enligt paragrafen.

Om ett brott som nu sagts begås av oaktsamhet döms enligt 13 kap. 9 § andra stycket BrB för vållande till miljöstörning till böter eller fängelse i högst två år.

Brottsbalkens straffbestämmelser om miljöbrott och vållande till miljöstörning kommer fr.o.m. den 1 januari 1999, då miljöbalken träder i kraft, oförändrade att återfinnas i balkens 29 kap. (SFS 1998:808).

Någon ändring av den hänvisning som finns i 10 kap. 1 § VlfL har emellertid inte skett, något som torde bero på ett förbiseende vid miljöbalkens tillkomst. Eftersom miljöbalken ännu inte trätt i kraft hänvisas i det följande till BrB:s bestämmelser.

Den brottsliga gärningen enligt BrB består i att förorena bl.a. vatten på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur och växter, som inte är av ringa betydelse, eller annan betydande olägenhet i miljön.

Att en förorening "kan medföra vissa risker eller skador" innebär att det för ansvar krävs att gärningen framkallat en praktisk beaktansvärd risk för en negativ effekt på miljön. Straffansvar kan komma i fråga även när den miljöskadliga effekten inte kan beläggas i det särskilda fallet men utredningen visar, att det typiskt sett föreligger en risk för en sådan effekt och denna risk är så påtaglig att en normalt ansvarsmedveten person skulle ha avstått från den aktuella åtgärden.

Under lagstiftningsarbetet (prop. 1980/81:108, JuU 1980/81:37) tilldrog sig s.k. kumulativ förorening uppmärksamhet. Det påpekades, att det ibland kunde inträffa ett en förorening visserligen inte isolerad medför betydande risker för miljön men tillsammans med tidigare föroreningar ger upphov till en så hög föroreningsnivå att risker för miljön uppkommer. Om detta uttalade departementschefen att förorening givetvis bör kunna föranleda straffansvar även i det fallet att den miljöskadliga effekten uppstår på grund av kumulation med andra föroreningar.

I lagstiftningsärendet diskuterades också uttrycken "inte är av ringa betydelse" samt "betydande olägenhet". Därvid uppmärksammades företeelser sådana som förändringar i landskapsbilden, försämring av möjligheten till rekreation i naturen och nedsmutsning, t.ex. genom oljeutsläpp. Departementschefen förklarade vid remissen till Lagrådet att sådana företeelser skulle komma att omfattas av miljöbrottsbestämmelserna, men menade att det var nödvändigt att begränsa det straffbara området genom kvantitativa krav.

Gränsen mellan det straffbara området och brott som inte skall bestraffas har i praktiken vållat betydande problem, vilket påtalades av RÅ i remissyttrandet över förslaget till miljöbalk. Regeringen uttalade i det lagstiftningsärenden om tolkningen och tillämpningen av begreppet ringa brott bl.a. följande (prop. 1997/98:45, Del 1 s. 530).

Vid bedömningen huruvida en överträdelse är att bedöma som ringa måste gärningen sättas i relation till det intresse som regeln omedelbart syftar till att skydda. Ansvarsfrihet bör komma i fråga endast när gärningen vid en sammanvägd bedömning framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att omedelbart skyddas genom straffansvaret.

Ansvar för miljöbrott förutsätter att gärningsmannen uppsåtligen begått brottet. Detta torde betyda att gärningsmannen, på sätt uppsåtsläran anger, känner till de förhållanden som innebär att förfarandet förorenar och har uppsåt omfattande i vart fall så mycket av sakförhållandena i det särskilda fallet och vad sådana enligt erfarenheten kan få för följd att det finns grund för att förfarandet kan medföra den i gärningsbeskrivningen skadliga effekten. Om det brister i gärningsmannens uppsåt men förfarandet är oaktsamt kan straff ådömas för vållande till miljöstörning.

5.2.4 Tillämpningen av BrB:s straffbestämmelser på olagliga utsläpp

Straffbestämmelser till skydd för miljön finns i ett flertal specialstraffrättsliga bestämmelser, t.ex. i miljöskyddslagen (1969:387). Det vanliga är att straffbestämmelser i specialstraffrätten är subsidiära i förhållande till BrB:s straffbud (se t.ex. 45 § miljöskyddslagen). Då det gäller olagliga utsläpp av förorenande ämnen till sjöss har däremot den ordningen valts att straff enligt BrB endast skall ådömas om en tillämpning av balkens straffbestämmelser kan föranleda strängare straff.

Enligt BrB är en gärning som rubriceras som normalgraden av miljöbrott eller som vållande till miljöstörning belagd med samma straff som ett olagligt utsläpp enligt VlfL. Straff enligt BrB kan därmed endast bli aktuellt i fall då miljöbrottet är att bedöma som grovt.

5.3 Straffansvaret vid andra överträdelser av VlfL

Även en rad andra gärningar än olagliga utsläpp straffbeläggs i VlfL. En del straffbestämmelser tar sikte på brott mot föreskrifter rörande mottagningsanordningar. De flesta straffbestämmelserna avser emellertid handlingar som begås vid sjöfart med fartyg. Således döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud mot trafik i visst farvatten eller mot föreskrifter om läktring av olja eller mot t.ex. nyttjandeförbud som meddelats för fartyget till böter eller fängelse i högst ett år (10 kap. 3 §). Vidare döms befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet använder ett fartyg som saknar föreskrivet certifikat eller för vilket föreskrivits förbud mot sjöfart till böter eller fängelse i högst sex månader (10 kap. 4 § 2. och 3.). I samtliga nu angivna fall kan enligt 10 kap. 6 § redaren eller ägaren dömas till ansvar om han underlåtit

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

Även överträdelse av föreskrifter om förande av oljedagbok är straffbelagd. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet begår en sådan överträdelse, normalt befälhavaren och i förekommande fall maskinchefen (jfr SJÖFS 1989:27, 2 kap. 41 § som reglerar på vem skyldigheten i nu nämnt avseende vilar), kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader (10 kap. 4 § 3.).

Också den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att rapportera utsläpp av skadliga ämnen eller händelser som innebär risk för förorening kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader (10 kap. 4 § 3.). Ansvaret för rapporteringen i nu nämnt avseende åvilar enligt SjöV:s föreskrifter befälhavare på svenskt eller utländskt fartyg (SJÖFS 1994:22, 7 kap. 1 - 3 §§ och SJÖFS 1985:19, 7 kap. 4-6 §§).

Förutom nu nämnda brott, vilka alla kan föranleda fängelsepåföljd, bestraffas ett stort antal förseelser med böter (10 kap. 5 § samt 10 kap. 6 § 5.).

5.4 Straffet då ett oljeutsläpp m.m. begås på ett utländsk fartyg

Enligt lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg (begränsningslagen) får inte strängare straff än böter dömas ut om ett brott mot bestämmelser i svensk lag 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. Detta gäller dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser förorening i territorialhavet.

Begränsningslagen har tillkommit som en följd av Sveriges ratificering av havsrättskonventionen och är en direkt följd av vad som föreskrivs i denna konvention om att endast böter eller annan ekonomisk sanktion får ådömas för brott av detta slag (artikel 230).

Begränsningslagen omfattar alla brott mot bestämmelser som avser förebyggande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön som begås på ett utländskt fartyg. Påföljdsbegränsningen gäller oavsett brottsrubricering och oavsett gärningsmannens nationalitet. En svensk befälhavare på ett utländskt fartyg kan således lika lite som en utländsk befälhavare på ett sådant fartyg dömas till fängelse i andra fall än då utsläppet skett på inre vatten eller om gärningen utgör en allvarlig och uppsåtlig förorening av territorialhavet. Om brottet begåtts på ett

svenskt fartyg ingår däremot alltid fängelse i straffskalan oavsett om den som kan göras ansvarig är svensk eller utländsk medborgare.

En följd av begränsningslagen, vilken inte direkt kan utläsas av lagen, är att svensk domsrätt inte föreligger då ett utsläpp eller annat brott enligt begränsningslagen begåtts på ett utländsk fartyg i svensk ekonomisk zon. Eftersom brottet i ett sådant fall begåtts inom område som inte tillhör någon stat och svårare straff än böter inte kan följa på gärningen föreligger inte domsrätt enligt 2 kap. 2 § BrB. Inte heller enligt 2 kap. 3 § fjärde punkten BrB föreligger domsrätt, eftersom ett brott av detta slag normalt inte kan anses riktat mot Sverige i den mening som avses i den bestämmelsen.

De konsekvenser som påföljdsbegränsningen samt avsaknaden av svensk domsrätt har för tillämpningen av svensk lag kommer att beröras också på andra ställen i detta betänkande.

5.5 Vattenföroreningsavgift

5.5.1 Allmänt

Vattenföroreningsavgift är en administrativ sanktion som beslutas av KBV. Bestämmelser om vattenföroreningsavgift finns i 8 kap. VlfL.

Vattenföroreningsavgiften tillkom som sanktionsform år 1984. Avgiften skall tas ut om ett förbud mot utsläpp av olja har överträtts och utsläppet inte är obetydligt, eller om olja, i strid med förbud mot utsläpp, till följd av olyckshändelse släpps ut från fartyget och utsläppet inte begränsats så långt det är möjligt (1 §).

Syftet med avgiften är främst preventivt, dvs. avgiften skall inte användas för att kompensera oljeskador eller bekosta åtgärder som förebygger skadeverkningar genom olja. Inte heller förutsätter påförande av vattenföroreningsavgift att utsläppet medfört någon ekonomisk fördel som skall dras in till staten, även om sådana synpunkter varit ett av motiven för att införa avgiften.

För att vattenföroreningsavgift skall kunna påföras måste - liksom för straffrättsligt ansvar - ett utsläppsförbud ha överträtts eller ett utsläpp till följd av olyckshändelse inte ha begränsats så långt det är möjligt. Vattenföroreningsavgift kan inte påföras fritidsfartyg eller utländska statsfartyg som inte används i affärsdrift. Inte heller kan avgift påföras vid utsläpp som skett i en nödsitutaion. Olyckshändelse har samma innebörd som då detta begrepp förekommer i 2 kap. 4 § VlfL (se härom ovan).

Vid bedömningen om ett utsläpp är att anse som obetydligt skall främst beaktas den utsläppta kvantiteten. Även ämnets farlighetsgrad har emellertid betydelse (jfr prop. 1982/83:87 s. 36, 52, 73 och 166). Någon nedre gräns för den utsläppta oljemängden har inte angetts i lagen utan har överlämnats till rättstillämpningen att bestämma.

5.5.2 Vem skall påföras avgift?

Vattenföroreningsavgift skall enligt 8 kap. 2 § VlfL påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets redare. Om någon annan i redarens ställe utövade det avgörande inflytandet över fartygets drift skall avgiften i stället påföras den andre. Finns inte någon som skall påföras avgiften enligt vad som ovan sagts eller kan det inte utan att ärendet blir väsentligen fördröjt fastställas vem denne är, skall avgiften påföras den som vid överträdelsen var fartygets ägare. Delägare i partrederi svarar solidariskt för betalning av avgiften.

5.5.3 Vattenföroreningsavgiftens storlek

Vattenföroreningsavgiften bestäms med hänsyn till utsläppets omfattning och fartygets storlek enligt fastställd tabell. Efter ändring som trädde i kraft den 1 januari 1995 (SFS 1994:1796) utgör lägsta vattenföroreningsavgift ett basbelopp. Denna avgift tas ut vid utsläpp som understiger 1 000 liter från fartyg med ett bruttodräktighetstal som är mindre eller lika med 3 000. Någon övre beloppsgräns för vattenföroreningsavgiften finns inte. Vid utsläpp som uppgår till mer än 501 001 liter är avgiften för de fartyg med högst bruttodräktighet 99 basbelopp med tillägg med 0,06 basbelopp för varje påbörjat antal 1 000 liter utöver 501 000 liter olja som släppts ut. Om den sålunda bestämda vattenföroreningsavgiften med hänsyn till omständigheterna framstår som oskälig, får den enligt 8 kap. 4 § VlfL nedsättas eller efterges.

I förarbetena, prop. 1982/83:87 s. 39-40, anges beträffande jämkning av vattenföroreningsavgiften att denna möjlighet skall tillämpas restriktivt. I propositionen diskuterades huruvida möjligheten till nedsättning skulle kunna tillämpas i fall då befälhavaren visar att han trots rimliga försök inte kunnat lämna föroreningarna till mottagningsanläggningar i land, något som utredningen angett kunde utgöra en tänkbar grund för nedsättning, men som Generaltullstyrelsen (som då var huvudman för kustbevakningen) inte ansåg var ett godtagbart skäl. Departementschefen förklarade att det inte borde vara uteslutet med jämkning i fall av brister i möjligheterna att avlämna förorenat avfall till

mottagningsanläggningarna. För jämkning i ett sådant fall skall det dock vara dokumenterat att bristerna varit av ett sådant slag att något annat handlingsalternativ inte förelegat för redaren eller befälhavaren än att släppa ut oljan till sjöss.

Andra fall då man enligt departementschefen kan överväga jämkning eller eftergift är då avgift skall utgå för att ett oljeutsläpp p.g.a. olycka inte begränsats så långt det är möjligt, men omständigheterna i hög grad är förmildrande. Enligt förarbetena skall avgift inte heller tas ut om ett svenskt fartyg släppt ut olja i utländskt vatten och redan ådömts en tillräckligt sträng påföljd av en utländsk myndighet.

Jämkning av vattenföroreningsavgiften har beslutats i två nyligen avgjorda mål av Stockholms tingsrätt. I det ena fallet var styrkt att utsläppet omfattat 10 - 25 liter olja och i det andra högst 40 liter. Tingsrätten ansåg i båda fallen, bl.a. med beaktande av utsläppets ringa omfattning, att vattenföroreningsavgiften kunde sättas ned till hälften (Stockholms tingsrätt, avd 4:3, domar 1998-05-15 i mål B 4-38-97 samt 1998-06-12 i mål B 4-60-97).

5.5.4 Principer för avgiftsskyldigheten

Vattenföroreningsavgift tas ut enligt principen om strikt ansvar. I de fall ett oljeutsläpp skett i strid mot förbud i VlfL eller i föreskrifter meddelade med stöd av lagen, eller då ett utsläpp förorsakats av olyckshändelse och utsläppet inte begränsats så långt det är möjligt, tas avgift ut utan att det behöver bevisas att någon handlat uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Ett oljeutsläpp som förekommer inom ramen för den normala verksamheten på ett fartyg är alltid av det slag att utsläppet sker i strid mot förbud. Avgift skall i sådana fall regelmässigt tas ut. Av MARPOL följer att utsläppsförbudet inte gäller bl.a. om utsläppet varit nödvändigt för fartygets säkerhet eller för att rädda människoliv till sjöss. Om utsläppet skett av dessa skäl skall avgift inte påföras. Inte heller skall avgift tas ut om olja släpps ut till följd av en olyckshändelse och utsläppet begränsats så långt det är möjligt.

Vilka bevisregler som skall tillämpas i ärenden om vattenföroreningsavgift diskuterades av Lagrådet i samband med att vattenföroreningsavgiften infördes. Lagrådet konstaterade att inställningen bakom förslaget var att om det fastställts att ett utsläpp skett från ett fartyg, så var myndigheterna berättigade att utgå från att utsläppet var otillåtet om inte det från motpartens sida åtminstone gjordes sannolikt att utsläppet varit nödvändigt för fartygets säkerhet eller för att rädda människoliv eller att utsläppet berott på olyckshändelse. Om olyckshändelse förelåg

skulle emellertid myndigheten ha bevisbördan för att det objektivt sett varit möjligt för befälhavaren och hans folk att handla på annat sätt och därmed begränsa utsläppet.

Enligt Lagrådet fick de förutsatta bevisreglerna anses godtagbara när det gällde en sanktionsavgift av det slag som vattenföroreningsavgiften utgör. Lagrådet påpekade i samband härmed att ett utsläpp, som inte förklaras av skada eller en nödsituation, normalt utan vidare kan antas härröra från ett sådant handlande som medför avgiftsskyldighet (se prop. 1982/83:87 s. 46-47). Det kan anmärkas att ett avgiftspliktigt utsläpp i de allra flesta fall också torde kunna härledas till ett uppsåtligt eller oaktsamt handlande av någon person, även om det inte kan fastställas vem denne är.

5.5.5 Förfarandet

För förfarandet i ärenden om vattenföroreningsavgift gäller särskilda bestämmelser och KBV kan bl.a. meddela förbud och förelägganden beträffande ett fartyg för att säkra bevisning samt säkerställa betalning av vattenföroreningsavgiften. KBV:s befogenheter i nu nämnt hänseende behandlas i avsnitt 7.2. För att underlätta kommunikation med den avgiftspliktige har befälhavaren enligt en särskild bestämmelse getts behörighet att på partens vägnar ta emot underrättelse enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) och avge yttrande som avses i detta lagrum. Befälhavaren är också behörig att ta emot underrättelse om KBV:s beslut samt att överklaga beslutet.

KBV:s beslut i ärenden om vattenföroreningsavgift kan överklagas till den tingsrätt som är sjörättsdomstol på den ort där den regionledning som meddelade det överklagade beslutet har sitt säte. Då avgiften infördes medförde detta att överklaganden skulle prövas av tingsrätterna i Sundsvall, Stockholm, Malmö och Göteborg. Sedan regionledningen i Syd numera finns i Karlskrona skall beslut meddelade av den regionledningen överklagas till Kalmar tingsrätt. Beträffande talan mot KBV:s beslut gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i RB om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter. Vid handläggningen i domstol företräds staten av allmän åklagare.

KBV:s beslut eller domstols dom varigenom vattenföroreningsavgift påförts får verkställas genast, om inte annat förordnas eller säkerhet ställs för avgiftsskyldighetens fullgörande. Om verkställigheten gäller vad som föreskrivs i utsökningsbalken om allmänt mål. Utmätt egendom får dock inte säljas utan gäldenärens samtycke, förrän beslutet har vunnit laga kraft.

5.6 Företagsbot

5.6.1 Förutsättningarna för företagsbot

Företagsbot är en ekonomisk sanktion som kan åläggas en näringsidkare för brott som begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Även juridiska personer kan åläggas företagsbot. Bestämmelser om företagsbot finns i 36 kap. 7-10 §§ BrB. Sanktionen har konstruerats som en särskild rättsverkan av brott. En följd härav är att samtliga förutsättningar för straffansvar måste vara uppfyllda. Det krävs således att en otillåten gärning blivit begången och förutsättningarna för personligt straffansvar skall föreligga (om än gärningsmannen inte behöver identifieras). Som ytterligare förutsättningar för företagsbot gäller att brottsligheten skall ha inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars varit av allvarligt slag och att näringsidkaren inte gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten (7 §).

Företagsbot skall inte åläggas om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren eller om det annars skulle vara uppenbart oskäligt att ålägga företagsbot.

5.6.2 Företagsbotens storlek

Företagsbot döms ut direkt i pengar - lägst tio tusen kronor och högst tre miljoner kronor (8 §). När företagsbot bestäms skall särskild hänsyn tas till brottslighetens art, omfattning och förhållande till näringsverksamheten (9 §). Med brottslighetens art avses i första hand hur allvarligt brottet är men också sådana omständigheter som eventuella vinstmotiv, om brottet begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet, gärningsmannens ställning i förhållande till näringsidkaren och vikten av de intressen som har skadats. Jämkning eller eftergift kan ske om näringsidkaren, eller företrädare för denne, döms till påföljd för brottet, om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för näringsidkaren eller om det annars är påkallat av särskilda skäl (10 §).

5.6.3 Företagsbot i praktiken

Tillämpningen av reglerna om företagsbot har nyligen kartlagts och utvärderats av Företagsbotsutredningen. I utredningens betänkande, SOU 1997:127 s. 222 ff. redovisas resultatet av kartläggningen samt utredningens slutsatser. Enligt utredningen visar kartläggningen med all önskvärd tydlighet att företagsboten sedan den infördes endast spelat en helt underordnad roll i det praktiska rättslivet och att det är uppenbart att den inte motsvarat de förväntningar som åtminstone på många håll fanns vid dess införande. Däremot är det - enligt utredningen - svårare att uttala sig säkert om anledningen till att företagsboten fått en så begränsad användning. Orsakerna till företagsbotens ringa praktiska betydelse torde enligt utredningen dock snarare ligga i att företagsboten givits en utformning som leder till att tillämpningsområdet blivit i hög grad begränsat än till de principiella problem som ibland ansetts föreligga med att rikta repressiva sanktioner mot juridiska personer på grund av brott som begåtts i dess verksamhet.

I en bilaga till Företagsbotsutredningens betänkande finns en sammanställning över 20 domar där talan om företagsbot blivit föremål för prövning. Inget fall avser utsläpp från fartyg eller annat brott med samband med sjöfart. Däremot har i några fall talan om företagsbot väckts för andra typer av miljöbrottslighet. Som exempel kan nämnas utsläpp av miljöfarlig kemisk produkt från ett industriområde i en fjord och bristande hantering av PCB-haltig spillolja vid ett bolags värmekraftcentral. I det första fallet ålades företagsbot med 200 000 kr och i det andra med 150 000 kr.

5.7 Förverkande

5.7.1 Allmänt om förverkande

Också förverkande utgör en särskild rättsverkan av brott, som inte är en brottspåföljd men som oftast förutsätter att ett brott har ägt rum. Bestämmelser om förverkande finns i 36 kap. BrB samt i ett stort antal specialstraffrättsliga författningar. Förverkande kan ske antingen i formen av sakförverkande eller värdeförverkande. Sakförverkande innebär att ett föremål - eller en rättighet - förklaras förverkad. Värdeförverkande innebär att värdet av viss egendom eller vissa förtjänster för-

klaras förverkande. Ett sådant förverkande har formen av en förpliktelse för den berörde att betala det förverkade beloppet. Förverkande sker vanligtvis hos gärningsmannen men kan också riktas mot andra fysiska eller juridiska personer.

Några särskilda förverkandebestämmelser - liknande dem som finns vid t.ex. brott mot fiskelagen (1993:787) om förverkande av fisk, fiskeredskap, fiskefartyg och andra hjälpmedel - förekommer inte i VlfL. Förverkande kan därmed bara bli aktuellt med stöd av de allmänna bestämmelserna i 36 kap. BrB. Från och med den 1 januari 1999 regleras förverkande vid miljöbrott och vållande till miljöstörning också i miljöbalken.

5.7.2 Förverkande av utbyte samt hjälpmedel enligt BrB

Enligt BrB:s förverkandebestämmelser kan förverkande ske av utbyte av brott eller av vad någon tagit emot som ersättning för kostnader i samband med brott (1 §) och av egendom som använts som hjälpmedel vid brott eller dess värde (2 §). De nu nämnda förverkandebestämmelserna är endast tillämpliga vid brottsbalksbrott. Förverkande av utbyte avser vinning som uppstått i och med en brottslig handling. Utbyte i denna bemärkelse uppkommer inte vid olagliga utsläpp. För att hjälpmedel skall kunna förverkas krävs att det är påkallat till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger. Inte heller förverkande av hjälpmedel torde annat än undantagsvis kunna aktualiseras vid olagliga utsläpp som är att bedöma som miljöbrott.

5.7.3 Förverkande av ekonomiska fördelar enligt 36 kap. 4 § BrB

Förverkandekatalogen i BrB innehåller också en särskild bestämmelse om förverkande av ekonomiska fördelar som uppkommit för en näringsidkare till följd av ett brott som är begånget i näringsverksamhet (4 §). Bestämmelsen infördes år 1982 (Ds Ju 1981:3, prop. 1981/82:142, bet. 1981/82:JuU 53). Syftet med denna bestämmelse är att göra det möjligt att till samhället dra in de företagsekonomiska vinster som kan uppkomma hos företag eller företagare till följd av brott i deras näringsverksamhet. Bestämmelsen är subsidiär till 1 och 2 §§. Tillämpningen är emellertid inte begränsad till brottsbalksbrott utan förverkande kan ske även vid specialstraffrättsliga brott. Förverkande kan riktas även mot juridiska personer.

Med ekonomisk fördel enligt bestämmelsen avses den förbättrade ekonomiska ställning som näringsidkaren uppnår genom att ett brott begås i verksamheten. Fördelen utgörs av en uppskattad skillnad i förmögenhetsställning mellan den situation som uppkommit genom brottet och den som skulle ha rått, om brottet inte hade ägt rum. Fördel är således inte liktydigt med vinst i företagsekonomisk mening utan med fördel förstås den förtjänst eller besparing som på ett indirekt sätt har uppkommit i anledning av brottet. Kan bevisning om vad som skall förklaras förverkat inte alls eller endast med svårighet föras får värdet av de ekonomiska fördelarna uppkattas till belopp som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

Förverkande kan helt eller delvis underlåtas om fullt förverkande är oskäligt. Vid bedömningen av om så är förhållandet skall bl.a. beaktas om det finns anledning att anta att annan betalningsskyldighet som svarar mot de ekonomiska fördelarna av brottet kommer att åläggas näringsidkaren eller annars fullgöras av denne. Härmed avses t.ex. skadeståndsskyldighet eller att näringsidkaren frivilligt ersätter skador som uppkommit eller att han åläggs en sanktionsavgift.

Det bakomliggande syftet med den vattenföroreningsavgift som utgår vid olagliga oljeutsläpp är delvis att dra in sådana företagsvinster eller besparingar som uppkommer vid olagliga utsläpp, även om det för avgiftsskyldighet inte är en förutsättning att några ekonomiska fördelar uppstått. Eftersom tanken inte är att någon dubbel vinstkonfiskation skall ske måste det förhållandet att vattenföroreningsavgift ålagts eller kan komma att åläggas beaktas vid avgörandet om förverkande skall ske enligt 36 kap. 4 §. Det kan antas att avgiftsskyldigheten normalt anses utgöra en tillräcklig reaktion.

Förverkande med stöd av bestämmelsen i 36 kap. 4 § BrB synes i praktiken endast ha förekommit i enstaka undantagsfall och såvitt vi vet aldrig vid olagliga utsläpp.

5.7.4 Förverkande enligt miljöbalken

I 29 kap. miljöbalken har införts särskilda bestämmelser om förverkande vid bl.a. miljöbrott och vållande till miljöstörning. Förverkande kan bl.a. ske av kemiska produkter eller varor innehållande sådana produkter vilka har varit föremål för brott. Vidare kan fortskaffningsmedel och andra hjälpmedel som har använts eller medförts vid brott förklaras förverkade om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. I stället för egendom som nu sagts får dess värde förklaras förverkat liksom utbyte av brott (12 §).

Tillämpningsområdet för förverkandebestämmelsen är något oklart. Den torde främst ha tillkommit för att möjliggöra förverkande av produkter och organismer som olagligen införts samt utrotningshotade djur och växtarter som hanterats i strid mot förbud och ersättning som erhållits vid försäljning av skyddade djurarter. Också förverkande av fortskaffningsmedel och hjälpmedel torde närmast ta sikte på de nu nämnda brotten. T.ex. nämns förverkande av värmelådor för transport av levande ägg och fågelungar samt frysboxar för förvaring av döda djur (jfr prop. 1997/98:45, del 2, s. 313). Inte heller de nu nämnda förverkandebestämmelserna kan antas få någon betydelse vid olagliga utsläpp som efter årsskiftet skall bedömas enligt miljöbalken.

5.8 Skadestånd

Skadestånd har en annan funktion än straff och syftar till att kompensera den som har lidit skada så att denne sätts i samma ekonomiska ställning som om ingen skada hade inträffat.

Skadestånd kan förekomma antingen i kontraktsförhållanden (inomobligatoriskt eller kontraktsmässigt skadestånd) eller när det inte föreligger ett kontraktsförhållande mellan den som lidit skada och den ersättningsskyldige (utomobligatoriskt skadestånd). Det inomobligatoriska skadeståndet saknar intresse i dessa sammanhang.

5.8.1 Skadeståndsansvaret i sjölagen

Regler om det skadeståndsrättsliga ansvaret i sjörättsliga förhållanden finns i avdelning III i sjölagen. Enligt en allmän bestämmelse i 7 kap. 1 § är redaren ansvarig för skada som befälhavaren, en medlem av besättningen eller en lots orsakar genom fel eller försummelse i tjänsten. Redaren är också ansvarig, om skada vållas av någon annan, när denne på redarens eller befälhavarens uppdrag utför arbete i fartygets tjänst. Skadestånd som redaren har betalat kan han kräva tillbaka av den som vållat skadan. Särskilda bestämmelser om skada genom fartygs sammanstötning finns i 8 kap.

I 9 kap. regleras redares rätt att begränsa sin ansvarighet. Bestämmelserna bygger på 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar (SÖ 1983:98), den s.k. begränsningskonventionen. Enligt konventionen har en redare rätt att begränsa det högsta sammanlagda ansvar som kan åläggas honom med anledning av en och samma sjöolycka. Särskilda regler om ansvaret vid oljeskada och om

rätten till ansvarsbegränsning vid sådan skada finns emellertid i 10 kap. sjölagen.

5.8.2 Skadeståndsansvaret vid oljeskada

Skadeståndsansvaret i 10 kap. sjölagen bygger, som tidigare nämnts, till stor del på 1992 års ansvarighetskonvention. Ansvaret enligt denna konvention är kanaliserat till ägaren och ansvaret är strikt. Ersättningsanspråk respektive regressanspråk kan riktas mot besättningsmedlemmar m.fl. endast om den mot vilken anspråket riktas har vållat skadan uppsåtligen eller av grov vårdslöshet och med insikt om att sådan skada sannolikt skulle uppkomma. Om skadan orsakats av en redare som inte är ägare, en befraktare eller en annan person som i redarens ställe handhar fartygets drift, kan dock ägaren regressvis föra talan mot denne.

Ansvarighetskonventionen gäller bara fartyg som transporterar eller är konstruerade för att transportera olja som bulklast och bara vid oljeskador som orsakas av beständiga oljor. Inte heller den svenska regleringen omfattar skador orsakade av andra än beständiga oljor. Däremot gäller regeln om strikt ansvar för ägaren också då oljeskada orsakas av andra fartyg än de som omfattas av konventionen (i dessa fall gäller dock begränsningsreglerna i 9 kap. och den särskilda bestämmelsen som kanaliserar ansvaret till ägaren är inte tillämplig).

Med oljeskada enligt såväl konventionen som lagen förstås dels skada som orsakats av förorening genom olja och som uppkommit utanför fartyget, i fråga om försämring av miljön dock endast utebliven vinst samt kostnader för rimliga återställningsåtgärder som har vidtagits och planeras, dels kostnader för förebyggande åtgärder och skada som orsakats av sådana åtgärder.

Skadeståndsanspråk som aktualiseras vid oljeutsläpp kan ibland uppgå till mycket stora belopp. Särskilda regler gäller därför om rätt för ägaren att begränsa sitt ansvar och om upprättandet av en begränsningsfond. Vidare finns bestämmelser om obligatorisk försäkringsplikt då mer än 2 000 ton olja transporteras som bulklast. Det skall anmärkas att någon rätt för fartygsägaren att begränsa sitt ansvar inte föreligger om han vållat skadan uppsåtligen eller av grov oaktsamhet och med insikt att sådan skada sannolikt skulle uppkomma.

Ett viktigt komplement till ansvarighetskonventionen är fondkonventionen, som möjliggör ersättning från Internationella oljeskadefonden (se angående fonden avsnitt 4.3.2). Det skall emellertid anmärkas att ersättning från oljeskadefonden endast kan utgå om skadan orsakats

av ett fartyg som omfattas av ansvarighetskonventionen och endast vid utsläpp av beständiga oljor.

5.8.3 Försäkringsskydd

Fartygsägarens skadeståndsansvar vid oljeskada är normalt täckt av en försäkring, också i fall då obligatorisk försäkringsplikt inte föreligger. *Protection and Indemnity* (P & I) försäkringen erbjuder oftast ett obegränsat skydd för ansvar mot tredje man. Begränsningar i försäkringsskyddet regleras dels genom globalbegränsningskonventionen, dels genom särskilda begränsningsregler vid oljeskador. Vidare görs regelmässigt undantag från försäkringsskyddet vid uppsåt eller grov vårdslöshet av försäkringstagaren (observera endast vid försäkringstagarens uppsåt m.m.). Eftersom det sällan går att bevisa att försäkringstagaren orsakat ett oljeutsläpp uppsåtligen eller av grov oaktsamhet täcker försäkringen i de allra flesta fall eventuella skadeståndsanspråk. Försäkringsskyddet synes ibland även omfatta vattenförororeningsavgift som påförts och t.o.m. böter.

5.9 Nyttjandeförbud och andra administrativa åtgärder

Vid sidan om straff och andra sanktioner som kan följa på överträdelser av VlfL:s bestämmelser är sådana administrativa åtgärder som kan vidtas beträffande ett fartyg - t.ex. inspektion och, i förekommande fall, nyttjandeförbud - säkerligen av stor betydelse som avhållande faktor mot brott i sjörättsliga förhållanden. Den kostnad som uppkommer då ett fartyg ligger i hamn samt de uteblivna vinster som är följden av att fartyget under en tid inte kan utnyttjas kommersiellt uppgår många gånger till betydligt större belopp än eventuella böter eller andra ekonomiska sanktioner.

Administrativa åtgärder av nu nämnt slag beslutas vanligtvis av SjöV inom ramen för myndighetens tillsynsansvar och kommer att behandlas i kapitel 7 och 9.

6 Brottsutredningen

6.1 Inledning

Vid förundersökning i brottmål om oljeutsläpp och andra skadliga utsläpp till sjöss gäller de allmänna bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken (RB). Ansvaret för brottsutredningen i sådana mål åvilar således polis/åklagare. Viss begränsad befogenhet att göra polisiära ingripanden har emellertid även KBV. Då KBV utövar dessa befogenheter har myndigheten även rätt att stoppa och inbringa ett fartyg till hamn.

Detta kapitel behandlar RB:s bestämmelser om förundersökning och straffprocessuella tvångsmedel samt KBV:s polisiära befogenheter till sjöss. I nästa kapitel redogörs för sådana administrativa åtgärder som kan företas med stöd av VlfL. Följande två kapitel belyser den svenska lagstiftningens tillämplighet på utländska fartyg.

6.2 Förundersökning

Enligt 23 kap. 1 § RB skall förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal förövats. Om det är uppenbart att brottet inte går att utreda behöver förundersökning dock inte inledas. Förundersökning behöver inte heller genomföras om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och brottet bl.a. inte kan antas föranleda annan påföljd än böter (23 kap. 22 § RB). I en polisrapport eller annan dylik handling bör i sist nämnda fall framgå om den misstänkte erkänner eller förnekar gärningen samt det väsentliga innehållet i hörda personers redogörelser (24 och 25 § förundersökningskungörelsen (1947:948), i fortsättningen förkortad FuK).

Förundersökning i brottmål har flera syften. Ett huvudsyfte är att utreda om något brott har blivit begånget, vem som i så fall skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl för åtal finns. Ett annat huvudsyfte med förundersökningen är att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen (23

kap. 2 § RB). Förundersökningen skall emellertid också fylla den funktionen att den misstänkte får inblick i det bevismaterial som föreligger mot honom. Han kan därmed få till stånd eventuella kompletteringar av utredningen och i övrigt förbereda sitt försvar inför huvudförhandlingen (jfr 23 kap. 18 § RB).

Beslut om att inleda förundersökning fattas av polismyndighet eller av åklagare. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet skall ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet eller - också i annat fall - om det är påkallat av särskilda skäl (23 kap. 3 § första stycket RB).

Redan innan förundersökning hunnit inledas får enskild polisman hålla förhör eller vidta andra åtgärder som är av betydelse för utredningen (23 kap. 3 § tredje stycket RB). Denna befogenhet är avsedd för s.k. primärutredning som sker i nära anslutning till brottet. De utredningsåtgärder som främst kan komma i fråga är brottsplatsundersökning samt förhör med parter och vittnen. Förhör vid primärutredning sker ofta direkt på brottsplatsen. På tillsägelse av polisman är emellertid den som befinner sig på den plats där brottet förövats också skyldig att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret (23 kap. 8 § RB).

Befogenheten för enskild polisman att vidta utredningsåtgärder med stöd av 23 kap. 3 § RB vidgades år 1994. I samband härmed infördes i 3 a § FuK en bestämmelse om att polisman som ingriper mot brott eller annars kommer till platsen för ett brott eller tar upp anmälan, skall vidta de utredningsåtgärder som är möjliga även om förundersökning inte hunnit inledas, och utredningen skall om möjligt färdigställas direkt på plats.

I propositionen till ändringarna (prop. 1994/95:23 s. 78) betonades att polismans rätt att på eget ansvar vidta utredningsåtgärder endast gäller för det absoluta inledningsskedet av en utredning, vilket framgår av att rätten endast föreligger då förundersökning inte hunnit inledas, dvs. innan behörig person har informerats. Enligt 3 a § FuK skall polisman så snart det kan ske anmäla vidtagna åtgärder för någon som får leda förundersökningen. I och med att anmälan gjorts har polisman inte rätt att vidta ytterligare åtgärder med stöd av 23 kap. 3 § utan beslut skall då fattas i frågan om förundersökning skall inledas eller ej.

Det förtjänar påpekas att bestämmelsen i 23 kap. 3 § RB inte ger polisman rätt att använda tvångsmedel. Förutsättningarna härför regleras i 24, 26, 27 och 28 kap. RB.

Förundersökning företas i två skeden. Under det första skedet görs det spanings- och efterforskningsarbete varigenom skall utredas om ett

brott blivit begånget och vem som skäligen kan misstänkas. Det andra skedet utgörs av den utredning som äger rum sedan någon blivit misstänkt för brottet. Gränsen mellan de olika skedena och tidpunkten då misstankarna koncentreras till en viss person kan ibland vara svår att fastställa. Denna tidpunkt är emellertid av stor betydelse, eftersom den bl.a. är avgörande för frågan om vem som skall leda förundersökningen. Vidare skall vid denna tidpunkt den misstänkte underrättas om misstanken samt om sin rätt att biträdas av försvarare.

Förundersökning skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Finns det inte längre anledning att fullfölja den skall den läggas ner (23 kap. 4 § RB).

Förutom i fall då förundersökning inte behöver genomföras eller då den skall läggas ned därför att det inte finns skäl att fullfölja den, får åklagare besluta att inte inleda eller att lägga ner en inledd förundersökning

1. om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter, eller
2. om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. RB eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökning inte inleds eller läggs ned (23 kap. 4 a § och 23 kap. 1 § andra stycket RB).

Har en förundersökning fullföljts, skall beslut meddelas huruvida åtal skall väckas (23 kap. 20 § RB). Åtal för brott som begåtts utom riket får som huvudregel väckas endast efter särskilt förordnande. Sådant förordnande krävs dock inte om brottet begåtts på ett svenskt fartyg eller av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg (2 kap. 5 § BrB).

Om tillräckliga skäl för åtal finns gäller i princip en absolut åtalsplikt. Enligt 20 kap. 7 § RB får åklagaren dock besluta om åtalsunderlåtelse under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts bl.a. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter. Åtal får också underlåtas bl.a. om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och det inte heller med hänsyn till omständigheterna krävs av andra skäl att åtal väcks.

6.3 Straffprocessuella tvångsmedel

Straffprocessuella tvångsmedel används som gemensam term för sådana ingripanden som regleras i 24-28 kap. RB. De åtgärder som kan få betydelse vid brott om oljeutsläpp redovisas nedan. För samtliga åtgärder gäller att de endast får beslutas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

6.3.1 Häktning, anhållande och gripande

Beslut om att häkta någon fattas av domstol (24 kap. 5 § RB). Enligt huvudregeln (24 kap. 1 § RB) krävs för häktning dels att den misstänkte är på sannolika skäl misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse i minst ett år, dels att det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han

1. avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff,
2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller
3. fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Om det kan antas att påföljden endast kommer att bli böter får häktning med stöd av huvudregeln inte ske. Under speciella förutsättningar, vilka regleras i 24 kap. 2 § RB, får dock häktning av den som är på sannolika skäl misstänkt för brott ske oberoende av brottets beskaffenhet. Dessa förutsättningar är

1. om den misstänkte är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller om hans uppgift om detta kan antas vara osann, eller
2. om den misstänkte saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Med stöd av 24 kap. 3 § RB kan även den häktas som är endast skäligen misstänkt för brott (dvs. en lägre misstankegrad än sannolika skäl), dock endast om förutsättningarna för häktning i övrigt är uppfyllda och det är av synnerlig vikt att den misstänkte tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning om brottet. En sådan s.k. utredningshäktning får dock endast pågå under högst en vecka.

Om det finns skäl att häkta någon eller om någon är skäligen misstänkt för brottet och det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning, får han anhållas. Beslut om anhållande fattas av åklagaren (24 kap. 6 § RB). Även utan anhållningsbeslut får enskild polisman i brådskande fall gripa den som det finns skäl att anhålla (24 kap. 7 § första stycket RB). Enskild polisman har också rätt

att gripa en brottsling som påträffas på bar gärning eller flyende fot under förutsättning att brottet är sådant att fängelsestraff kan följa (andra stycket samma paragraf). I fall då polisman gripit någon utan föregående anhållningsbeslut eller då gripandet avser någon som anhållits i sin frånvaro skall gripandet skyndsamt anmälas till åklagaren. Den misstänkte skall höras av polis eller åklagare, varefter åklagaren omedelbart skall besluta om han skall anhållas (24 kap. 8 § RB).

6.3.2 Reseförbud och anmälningsskyldighet

Med reseförbud förstås att den misstänkte förbjuds att utan tillstånd lämna anvisad vistelseort. Anmälningsskyldighet innebär att den misstänkte åläggs att på vissa tider anmäla sig hos anvisad polismyndighet. Beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet kan meddelas dels om det föreligger skäl till häktning eller anhållande, dels om den misstänkte är skäligen misstänkt för ett brott, på vilket fängelse kan följa, och det föreligger risk för att han avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff. Om risk finns att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff kan reseförbud eller anmälningsskyldighet meddelas oberoende av brottets beskaffenhet (25 kap. 1 § RB).

Beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet meddelas av åklagaren eller av domstol (25 kap. 3 § RB).

6.3.3 Kvarstad

För att säkerställa bl.a. böter eller annan ersättning till det allmänna som kan komma att dömas ut i brottmål finns möjlighet för domstol att under i 26 kap. RB angivna förutsättningar besluta om kvarstad (26 kap. 1-2 §§ RB). För beslut om kvarstad krävs att någon skäligen är misstänkt för brott och att det skäligen kan befaras att han genom att avvika eller genom att undanskaffa egendom eller på annat sätt undandrar sig att betala. I avvaktan på domstolens beslut om kvarstad får undersökningsledaren eller åklagaren ta lös egendom i förvar. Är det fara i dröjsmål får sådan åtgärd även vidtas av enskild polisman. Anmälan skall i sistnämnda fall skyndsamt göras till undersökningsledaren eller åklagaren, som omedelbart skall pröva frågan om egendomen skall kvarbli i förvar (26 kap. 3 § RB).

6.3.4 Beslag

Föremål, som bl.a. skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara på grund av brott förverkat, får tas i beslag (27 kap. 1 § RB).

Enligt huvudregeln är det domstolen, åklagaren eller undersökningsledaren som beslutar om beslag. Då enskild polisman med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får han dock ta föremål som därvid påträffas i beslag. Även i annat fall får enskild polisman vid fara i dröjsmål ta föremål som påträffas i beslag (26 kap. 4 § RB).

Då beslag verkställts av polisman utan föregående beslut av åklagare eller undersökningsledare skall åklagaren eller undersökningsledaren omedelbart pröva om beslaget skall bestå.

6.3.5 Husrannsakan

Om det förekommer anledning att ett brott begåtts, på vilket fängelse kan följa, får husrannsakan företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe för att eftersöka föremål, som är underkastat beslag, eller annars för att utröna omständighet, som kan antas ha betydelse för utredning om brottet, s.k. reell husrannsakan (28 kap. 1 § RB). Husrannsakan får också vidtas bl.a. för att söka efter någon som skall gripas, anhållas eller häktas, s.k. personell husrannsakan (28 kap. 2 § RB).

Beslut om husrannsakan vid förundersökning meddelas normalt sett av undersökningsledaren, åklagaren eller domstol (28 kap. 4 § RB). Om det är fara i dröjsmål har också enskild polisman rätt att företa husrannsakan (28 kap. 5 § RB).

6.3.6 Kroppsvisitation och kroppsbesiktning

Under vissa i 28 kap. RB uppställda förutsättningar kan en person kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor m.m. som någon har med sig. Kroppsbesiktning avser undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov.

För kroppsvisitation och kroppsbesiktning krävs att det finns anledning anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa och sådan åtgärd får vidtas för samma ändamål som reell husrannsakan, nämligen

för att eftersöka föremål som kan tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen om brottet. Kroppsvisitation och kroppsbesiktning får utföras på den som skäligen kan misstänkas för brottet; kroppsvisitation dock under vissa förutsättningar även på annan.

Kroppsvisitation och kroppsbesiktning beslutas av domstol, åklagaren eller undersökningsledaren. Vid fara i dröjsmål får även enskild polisman fatta beslut om sådan åtgärd (28 kap. 13 § RB).

Bestämmelserna i RB gäller som ovan nämnts även i brottmål om olagliga utsläpp. Sådana överträdelser faller således inom polisens/åklagares primära ansvarsområde. Den polisiära verksamhet som består i övervakning och ingripanden till sjöss utförs antingen av Sjöpolisen eller KBV.

6.4 Sjöpolisen

6.4.1 Uppgifter och organisation

Sjöpolisen utgör en specialfunktion inom vissa polismyndigheter. För närvarande finns sjöpolisenheter vid åtta polismyndigheter och sjöpolisgrupper stationerade på elva platser i landet; Stockholm City (Nacka strand), Stockholm Nord (Waxholm), Stockholm Syd (Nynäshamn), Nyköping, Västervik, Karlskrona, Kungshamn, Göteborg, Karlstad, Västerås och Luleå. Sjöpolisenheten i Stockholm, som ligger i Nacka strand, är samlokaliserad med KBV, region ost.

Sjöpolisens speciella uppgifter består i att fungera som närpolis i skärgården och att utföra sjöövervakning i syfte att höja sjösäkerheten. Hållandet av sjöpolisgrupper motiveras till stor del av skärgårdsbefolkningens behov av ordningsmakt och av fritidsbåtstrafiken. Verksamheten leds operativt av respektive polismyndighet. Organisatoriskt tillhör sjöpolisenheten i t.ex. Blekinge län länstrafikavdelningen och sjöpolisenheten vid Polismyndigheten i Västra Götalands län länsordningspolisen. Utredningar av sjörelaterade brott, även brott mot föroreningslagstiftningen, bedrivs vid några av sjöpolisenheterna, bl.a. i Stockholm och Karlskrona.

6.4.2 Resurser och personal

Vid samtliga sjöpolisposteringar finns en eller flera båtar för sjöpolisverksamheten, f.n. förfogar Sjöpolisen över sammanlagt 14 polisbåtar. Ett begränsat antal polismän tjänstgör vid sjöpolisgrupperna, antalet varierar mellan olika områden. Flest anställda har Sjöpolisen i Stockholms län. För att få tjänstgöra som sjöpolis måste man ha avlagt skepparexamen eller motsvarande samt genomgått en kurs på Polishögskolan för blivande sjöpoliser. Vissa sjöpoliser har även genomgått en kurs för personal som utreder sjörelaterad brottslighet.

Sjöpolisverksamheten är på de flesta orter säsongsbetonad och verksamheten till sjöss är företrädesvis inriktad på de kustnära områdena. Av avgörande betydelse för möjligheterna att ingripa vid utsläpp till sjöss är därför KBV:s verksamhet.

6.5 Kustbevakningens polisiära befogenheter

6.5.1 Allmänt om Kustbevakningens uppgifter och organisation

KBV är en civil myndighet under Försvarsdepartementet som har till uppgift bl.a. att utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet. KBV svarar för miljöräddningstjänsten till sjöss och medverkar i sjöräddningstjänsten. KBV:s verksamhet bygger till stor del på samverkan med sådana huvudansvariga myndigheter som saknar eller har otillräckliga resurser för att verka till sjöss. Verksamheten styrs övergripande genom av regeringen årligen utfärdade regleringsbrev och genom storleken av de anslag som beviljas myndigheten i statsbudgeten.

KBV är uppbyggd med en central ledning belägen i Karlskrona, fyra regionala ledningar; Nord (Härnösand), Syd (Karlskrona), Väst (Göteborg) och Ost (Stockholm) samt ett 25-tal lokala kuststationer och en flygstation. Med undantag för Stockholm och Karlskrona är regionledningarna samlokaliserade med respektive marinkommando.

KBV:s centrala ledning, med generaldirektör och stab, handhar långsiktig inriktning, planering och utveckling samt internationellt samarbete. Den centrala ledningens operativa enhet svarar bl.a. för uppföljning och analys av KBV:s operativa och tekniska verksamhet. Enheten

upprätthåller dessutom operativ ledningsberedskap och kan vid behov leda större operationer samt svarar för KBV:s flygverksamhet. Den administrativa enheten svarar bl.a. för övergripande uppföljning och analys av verksamheten, administrativ utveckling, utbildning, personal- och ekonomiadministration samt övrig administrativ service.

Regionledningarna ansvarar för planering, genomförande och uppföljning av den operativa verksamheten. Ansvaret för den minutoperativa ledningen inom regionen ligger på det vakthavande befälet. I vakthavande befäls uppgifter ingår också att aktivt samverka med andra myndigheter och organ. Inom varje region finns dessutom en tjänsteman i beredskap med uppgift att vid behov starta miljöräddningsoperationer samt i övrigt vara jourhavande regionchef.

Det skall anmärkas att KBV:s organisation är föremål för översyn och att ändringar kan förutses från och med den 1 januari 1999.

6.5.2 Resurser och personal

KBV:s verksamhet bygger på hög närvaro till sjöss såväl med fartyg som med flygplan. Miljöräddningsoperationer skall kunna påbörjas omedelbart.

KBV förfogar över ett stort antal fartyg utformade för att möta de krav som verksamheten ställer. F.n. har KBV tillgång till 2 utsjöbevakningsfartyg (för uppgifter i de yttre delarna av territorialhavet och den ekonomiska zonen), 30 patrullfartyg (för uppgifter inom Sveriges sjöterritorium), 12 miljöskyddsfartyg (fartygen används även i övervakningsverksamhet), 3 svävare, 25 racerbåtar (för kustnära verksamhet), ett 40-tal arbetsbåtar (båtar för bekämpning av olja på stränder m.m.) samt 3 flygplan. Generellt kan sägas att varje region förfogar över patrullfartyg, miljöskyddsfartyg, racerbåtar och arbetsbåtar. Fartygen är dock inte bundna till regionerna utan kan tas i bruk där de bäst behövs för tillfället.

KBV har ca 600 anställda, varav drygt 450 tjänstgör i den lokala organisationen och övriga i central eller regional ledningsorganisation. Kustbevakningstjänstemän genomgår 2,5 års grundutbildning som ger nautisk och teknisk kompetens, tull- och polisbefogenheter till sjöss samt befogenhet som fartygsinspektör i vissa fall. Varje tjänsteman har därutöver utbildning inom miljö- och sjöräddningstjänst.

6.5.3 Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

KBV:s polisiära befogenheter regleras i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (i fortsättningen förkortad LKP). Syftet med lagen är att göra det möjligt för en kustbevakningstjänsteman att göra snabba ingripanden i de fall polis inte är tillgänglig. KBV:s befogenheter beskrivs som medverkan vid polisiär övervakning. I förarbetena understryks att ingripanden som avses i lagen i första hand ankommer på polisen och att avsikten inte är att rubba på denna ordning (se prop.1981/82:114 s. 19).

Lagen (1§) gäller när KBV bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller bl.a. bevarande av den marina miljön och annan naturvård, åtgärder mot förorening från fartyg samt skydd för den marina miljön mot andra förorenande åtgärder än vattenförorening eller dumpning av avfall. Lagen är vid övervakning i nu angivna avseenden tillämplig även inom Sveriges ekonomiska zon.

Kustbevakningen har enligt lagen (2 §) ett självständigt ansvar att ingripa om anledning förekommer att brott har förövats mot sådana föreskrifter som räknas upp i 1 § LKP, således bl.a. åtgärder mot förorening från fartyg. KBV:s ingripanden omfattar i stort sett sådana uppgifter som inledningsvis kan ske vid brottsutredning. Således har tjänsteman vid KBV samma befogenheter som tillkommer polisman att

1. hålla förhör och vidtaga annan åtgärd med stöd av 23 kap. 3 § tredje stycket RB,
2. ta med någon till förhör med stöd av 23 kap. 8 § RB,
3. gripa någon med stöd av 24 kap. 7 § första stycket RB,
4. företa husrannsakan med stöd av 28 kap. 5 § RB om åtgärden har till syfte att eftersöka den som skall gripas eller att verkställa beslag.

Enligt 3 § LKP har kustbevakningstjänsteman också samma befogenheter som polisman enligt 13 § polislagen (1984:387) att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör omedelbar fara för denna eller när det behövs för att avvärja brott mot bl.a. sådana föreskrifter som avser åtgärder mot förorening från fartyg.

Som framgått av redovisningen om straffprocessuella tvångsmedel kan befogenheten att gripa någon med stöd av punkten 3 endast utövas i brådskande fall och då skäl föreligger för anhållande. KBV har dock alltid möjlighet att med stöd av bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket RB gripa någon som påträffas på bar gärning eller flyende fot, under förutsättning att den misstänkte begått brott, på vilket fängelse kan följa. Befogenheten att företa reell husrannsakan förutsätter att

misstanken avser ett brott, på vilket fängelse kan följa, samt att det är fara i dröjsmål. Det skall anmärkas att kustbevakningstjänsteman inte får företa husrannsakan i det allmänna syftet att utröna omständigheter som kan antas ha betydelse för utredningen om brottet samt att kustbevakningstjänsteman inte har generell befogenhet att besluta om beslag. Med rätten att gripa en misstänkt följer dock en rätt att beslagta föremål som därvid påträffas (jfr 27 kap. 4 § RB). Befogenhet att ta föremål i beslag kan också föreligga med stöd av annan författning än RB, t.ex. fiskelagen (1993:787).

Vad gäller KBV:s befogenhet att hålla förhör eller vidta annan åtgärd med stöd av 23 kap. 3 § RB hänvisade LKP tidigare till paragrafens fjärde stycke. Detta stycke upphävdes år 1994 i samband med att polismans befogenhet att vidta primärutredning utvidgades. I förarbetena till den ändringen synes inte ha uppmärksammats den befogenhet som i detta avseende tillkommer KBV med stöd av LKP. Genom lag 1996:1642, som trädde i kraft den 1 mars 1997, har LKP bringats i överensstämmelse med RB, och kustbevakningstjänstemans befogenhet att vidta primärutredning överensstämmer med den som tillkommer polisman.

Enligt den vid LKP:s tillkomst gällande lydelsen av 23 kap. 3 § fjärde stycket RB fick åtgärder med stöd av bestämmelsen endast beslutas om åtgärderna inte kunde uppskjutas utan olägenhet. I förarbetena uttalades att bestämmelsen endast var avsedd för fall då behörig förundersökningsledare inte var tillgänglig. Om möjlighet fanns att nå kontakt med sådan, t.ex. genom radiokommunikation, borde detta enligt förarbetena ske. Förundersökningsledaren hade därvid att bestämma om förundersökning skulle inledas och om KBV borde anlitas. Om kontakt inte kunde nås hade däremot kustbevakningstjänsteman själv att bedöma om förutsättningar förelåg för inledande av förundersökning (se prop. 1981/82:114 s. 25-26).

Den ändring som nu gjorts beträffande polismans och även kustbevakningstjänstemans befogenhet att företa utredningsåtgärder innebär att kravet på att åtgärderna inte kan uppskjutas utan olägenhet är slopat. Någon motsvarighet till polismans skyldighet enligt 3 a § FuK att vidta utredningsåtgärder finns dock inte föreskriven för kustbevakningstjänsteman.

För att KBV:s polisiära befogenheterna enligt ovan skall kunna utövas på ett ändamålsenligt sätt har kustbevakningstjänsteman enligt 4 § LKP befogenhet att stoppa och visitera fartyg eller inbringa det till svensk hamn. En förutsättning härför är dock att sådan åtgärd uppenbart behövs för att befogenheterna skall kunna utövas. LKP innehåller också en allmän föreskrift om kustbevakningstjänstemans befogenhet att använda våld för att verkställa tjänsteåtgärd (8 §).

6.5.4 Avgränsningen av Kustbevakningens befogenheter

Befogenheterna enligt LKP får enligt 5 och 6 §§ endast utövas av kustbevakningstjänstemän som innehar viss befattning och utbildning och endast i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden. Samtliga åtgärder skall skyndsamt anmälas till polismyndighet och därmed övertas den fortsatta handläggningen av ärendet av polisen (se prop. s. 23). Enligt 7 § LKP kan dock undersökningsledaren anlita biträde av KBV samt uppdra åt kustbevakningstjänsteman att vidta förundersökningsåtgärder, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna.

Begreppet i omedelbar anslutning till gärningen

Vad som avses med att befogenheterna endast får utövas i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder ingripandet berördes i förarbetena till lagstiftningen. I propositionen (s. 20) uppmärksammade departemenschefen de speciella förhållanden som råder till havs och att KBV inte alltid befinner sig på den plats där gärningen begås eller av andra skäl inte är i stånd att ingripa omedelbart. Som exempel nämndes att ett oljeutsläpp uppmärksammas under övervakning som bedrivs från flygplan men att närmaste kustbevakningsfartyg inte kan vara på plats förrän några timmar efter det att gärningen begicks. Även i sådana fall borde det enligt departementschefen kunna hävdas att ett ingripande som sker då fartyget anländer till platsen äger rum i omedelbar anslutning till gärningen. Enligt departementschefen borde KBV:s rätt att ingripa i ett sådant fall gälla oavsett vem som lämnat rapport om en begången överträdelse.

De nämnda uttalandena ger viss ledning i frågan när KBV:s befogenheter enligt LKP upphör. Syftet med lagstiftningen är att ge KBV rätt att vidta vissa åtgärder i de fall polis inte finns tillgänglig medan sådan rätt inte föreligger om det är naturligt att polisen agerar. Med begreppet att befogenheterna får utövas endast i omedelbar anslutning till gärningen torde således åsyftas att KBV endast har rätt att ingripa "på färsk gärning" i de fall då det inte är praktiskt möjligt och naturligt att polisen agerar. Även senare ingripanden kan självklart ske, men då endast på uppdrag av förundersökningsledare.

Befogenheterna i hamn

Ytterligare en fråga angående KBV:s befogenheter som varit föremål för diskussion är om befogenheterna gäller även i hamnområden inom det fysiska övervakningsområde som anges i 1 § LKP.

Lagen om medverkan vid polisiär övervakning gällde ursprungligen för Tullverket med dess kustbevakning. Beträffande beskrivningen av övervakningsområdet angavs i den departementspromemoria som låg till grund för lagstiftningen att "Tullverket skall bedriva sådan övervakning till havs och i kustvatten, Vänern och Mälaren som behövs för att hindra brott mot ....". Därefter uppräknades aktuella föreskrifter som det ålåg Tullverket att övervaka. I kommentaren till den aktuella bestämmelsen angavs i betänkandet (DsH 1980:1 s. 71) bl.a. att övervakningsuppgifterna i 1 § var uppgifter som KBV redan hade. Då det gällde beskrivningen av övervakningsområdet uttalades:

> "De vattenområden där kustbevakningen skall bedriva övervakning och ha möjlighet att göra ingripanden anges i 1 §. Samma beskrivning av kustbevakningens ansvarsområde gäller beträffande oljebekämpning till sjöss."

I det förslag till lag som lades fram i proposition 1981/82:114 hade 1 § något omformulerats och motsvarade - bortsett från att Tullverket nu ersatts med KBV och det fysiska övervakningsområdet utvidgats till att gälla i Sveriges ekonomiska zon - såvitt nu är i fråga den lydelse paragrafen har i dag. I propositionen (s. 20) uttalades att bestämmelserna i lagen borde tillämpas när tullverket bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren. Departementschefen fortsatte.

> "Denna beskrivning av det fysiska övervakningsområdet motsvarar en formulering som används i annat sammanhang i fråga om tullverkets ansvarsområde, nämligen beträffande tullverkets ansvar för oljebekämpningen till sjöss. I de allra flesta fall är tullverkets övervakningsområde helt naturligt begränsat till svenskt territorium, vilket följer av de bakomliggande författningarna. I några fall sträcker sig övervakningsområdet utanför svenskt sjöterritorium. Så är fallet i fråga om oljebekämpning, havsfisketillsyn och havsbottenövervakning."

Hänvisningen till tullverkets (numera KBV:s) ansvarsområde vad avser oljebekämpningen har lett till att det ibland hävdats att det fysiska övervakningsområdet såvitt avser KBV:s polisiära befogenheter vid oljeutsläpp skulle vara begränsade i motsvarande mån.

Vad gäller räddningstjänsten vid oljeutsläpp till sjöss svarade vid tidpunkten för lagstiftningens tillkomst Tullverket för åtgärder till havs och i kustvattnen, Vänern och Mälaren för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt. (2 § instruktionen (1973:884) för Tullverket i dess lydelse fr.o.m. den 1 juli 1974). Ansvaret gällde dock inte i bl.a. hamnar, där ansvaret för oljebekämpningen enligt dåvarande brandlagen (1974:60) ålåg kommunen. Även i dag ansvarar kommunerna för oljebekämpningen i hamnar, vilket följer av 6 § jämfört med 27 b § räddningstjänstlagen (1986:1102). I sistnämnda paragraf anges nämligen att KBV svarar för räddningstjänsten vid bl.a. oljeutsläpp inom Sveriges sjöterritorium, med undantag av vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon.

Föreskrifter om övervakningen av bestämmelser angående åtgärder mot förorening från fartyg fanns före LKP:s tillkomst i en särskild kungörelse (1964:834) om förordnande för tullpersonal att ombesörja viss polisbevakning. Enligt 1 § denna kungörelse ålåg det tjänsteman vid tullverkets kustbevakning att övervaka efterlevnaden av bestämmelserna för trafiken till sjöss och om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Kungörelsen upphävdes då LKP trädde i kraft.

Uttalandena om det fysiska övervakningsområdet i förarbetena bör förstås så att LKP generellt anger var befogenheterna får utövas medan den faktiska befogenheten i visst hänseende följer av bakomliggande författning. I de fall KBV inom det aktuella övervakningsområdet har ett ansvar för övervakningen av viss författning så har kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa med stöd av LKP.

Förbudet mot förorening från fartyg gäller inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden. Begreppet Sveriges sjöterritorium omfattar inre vatten, således även hamnar. Tillsynsmyndighet enligt VlfL är SjöV men även KBV svarar för övervakning och tillsyn. Det är också KBV som beslutar om vattenföroreningsavgift. KBV har i anslutning härtill tillagts befogenhet bl.a. att beordra ett fartyg i hamn.

VlfL:s bestämmelser är utan tvekan tillämpliga även i hamnar. Då det är aktuellt att ingripa mot ett fartyg i hamn torde KBV oftast ha etablerat kontakt med polis eller åklagare. I sådant fall sker ingripande av polis eller av kustbevakningstjänsteman på uppdrag av förundersökningsledaren. Det kan emellertid inträffa att ett ingripande måste ske omedelbart utan att kontakt hunnit etableras med behörig förundersökningsledare. Om det i ett sådant fall inte är möjligt för polis att ingripa och om syftet med LKP skall kunna uppnås måste KBV:s befogenheter i princip gälla även i hamnar. Den omständigheten att KBV inte svarar för miljöräddningstjänsten i hamn föranleder inte annan bedömning

(angående KBV:s befogenheter i hamnområden jfr Sjöpolisutredningens betänkande Översyn av sjöpolisen, SOU 1992:51, s. 86-88, samt Sjöverksamhetskommitténs betänkande Statens maritima verksamhet, SOU 1996:41, s. 183).

Som framgått ovan är KBV:s befogenheter enligt LKP inskränkta till att avse inledande polisiära åtgärder med anledning av t.ex. ett oljeutsläpp. Befogenheterna motsvarar i stort sådana åtgärder som enskild polisman kan företa redan innan förundersökning har inletts. Enligt lagen ankommer det inte på KBV att inleda förundersökning eller att på eget initiativ vidta förundersökningsåtgärder. I det praktiska arbetet kan emellertid uppkomma gränsdragningsproblem vid bedömningen av vad som kan betecknas som primärutredning och när ansvaret för utredningen måste överlämnas till polis. Det är vidare att märka att så snart misstanke riktas mot en bestämd person så är enligt RB i princip endast åklagare behörig att leda förundersökningen. Att ansvaret för brottsutredningen är uppdelat mellan KBV, polis och åklagare medför att det för den enskilde kustbevakningstjänstemannen kan vara svårt att avgöra vem som är behörig att fatta beslut om en viss åtgärd. Till detta kommer att det ofta krävs snabba beslut. Förseningar p.g.a. otydligheter i ansvarsfördelningen och omständliga kommunikationsvägar kan, om ingripandet avser ett utländskt fartyg på väg bort från svenskt vatten, få till följd att ingripande inte kan ske. Om - sedan kontakt etablerats med behörig förundersökningsledare - denne inte uppdrar åt KBV att vidta förundersökningsåtgärder får detta också till följd att utredningen inte kan slutföras i omedelbart samband med ingripandet.

Ansvarsfördelningen vid utredningen av oljeutsläpp kompliceras ytterligare av att det, vid sidan av regleringen i RB och LKP, finns möjlighet att vidta i det närmaste parallella åtgärder med stöd av VlfL.

Utöver angivna omständigheter, som är hänförliga till den svenska regleringen, styrs svenska myndigheters befogenheter vid ingripanden mot utländska fartyg också av internationella överenskommelser och folkrättsliga principer. Frågor som har betydelse är hur olika åtgärder enligt RB och LKP förhåller sig till bestämmelser i VlfL samt hur den svenska lagstiftningen förhåller sig till internationell reglering och folkrättslig sedvanerätt. Dessa frågor liksom RB:s och LKP:s generella tillämplighet vid överträdelser begångna på utländska fartyg behandlas i kapitel 9.

7 Tillsyn och andra administrativa åtgärder

I VlfL regleras olika typer av administrativa åtgärder som kan beslutas av SjöV eller av KBV. Regleringen är olika beroende på dels fartygets nationalitet, dels var ett utsläpp ägt rum och dels var fartyget befinner sig då en åtgärd skall vidtas.

7.1 Tillsyn

Tillsynen över handelsfartyg utövas av SjöV. Avsnittet inleds med en kortfattad redogörelse för SjöV:s verksamhet m.m.

7.1.1 Allmänt om Sjöfartsverkets verksamhet och organisation

SjöV är ett affärsverk under Kommunikationsdepartementet. Verksamheten styrs övergripande genom riksdagens fastställande av rullande treårsplaner där bl.a. verksamhetsmål och ekonomiska mål anges.

SjöV utgör en del av transportsektorn och har inom denna att svara för väsentliga delar av sjöfartens infrastruktur samt för att sjöfart kan bedrivas i svenska vatten under säkra, effektiva och miljövänliga former. Därtill skall SjöV verka för säkerheten ombord på svenska fartyg, oberoende av farvatten.

Enligt förordningen (1995:589) med instruktion för SjöV omfattar SjöV:s uppgifter bl.a. tillsyn över sjösäkerhet, lotsning, isbrytning, sjökartläggning och farledsutmärkning, sjöräddning samt skyddet för miljön mot förorening från fartyg. SjöV svarar i betydande utsträckning för normgivning, bl.a. genom att internationellt överenskomna bestämmelser om fartygsutrustning m.m. implementeras i svensk rätt genom att utfärdas i SjöV:s författningssamling.

SjöV består organisatoriskt av ett huvudkontor i Norrköping, 13 regionala sjötrafikområden och tre sjöfartsinspektionsområden. Därut-

över finns ett sjöfartsinspektionskontor i Rotterdam (vilket organisatorisk hör till sjöfartsinspektionsområdet i Malmö).

Inom SjöV finns sex avdelningar; sjötrafikavdelningen, sjökarteavdelningen, isbrytningsavdelningen, sjöfartsinspektionen, tekniska avdelningen och ekonomiadministrativa avdelningen, samt ett antal staber. Varje avdelning förestås av en direktör. Den avdelning som är av störst betydelse då det gäller skyddet av den marina miljön är Sjöfartsinspektionen. Denna avdelnings samlade verksamhet syftar till att se till att kraven på fartygs säkerhet och skydd mot förorening från fartyg samt kraven på rederiers och fartygs säkerhetsorganisation uppfylls. Sjöfartsinspektionens verksamhet delas in i teknisk säkerhet, operativ säkerhet, miljösäkerhet samt olycksutredningar.

7.1.2 Resurser och personal

SjöV förfogar över ett stort antal fartyg, vilka dock främst är avsedda för sjömätning, lotsning, sjöräddning och isbrytning. SjöV har också tillgång till ett antal hydrokoptrar.

SjöV har drygt 1 400 anställda varav ca 130 tjänstgör inom Sjöfartsinspektionen.

7.1.3 Inspektion

Inspektion av fartyg regleras i 6 kap. VlfL, som har rubriken tillsyn. Det är tillsynsmyndighet som beslutar om ett fartyg skall undergå inspektion. Inom SjöV ansvarar Sjöfartsinspektionen för uppgiften att utföra inspektioner. Sjöfartsinspektionen bedriver sin verksamhet dels centralt i Norrköping, dels inom tre regionala inspektionsområden med kontor i Stockholm, Göteborg och Malmö samt vid ett kontor i Rotterdam.

I den utsträckning som SjöV beslutar får tillsyn i form av inspektion även utövas av KBV. Någon generell föreskrift att KBV skall medverka vid tillsyn enligt VlfL har inte meddelats. Däremot har SjöV (SJÖFS 1993:2) med stöd av 10 kap. 1 § fartygssäkerhetslagen (1988:49) och 25 § förordningen (1982:923) om transport av farligt gods och efter samråd med KBV föreskrivit att KBV skall utöva tillsyn av fartyg i form av inspektion. Sådan inspektion skall avse fartygs bemanning, lastning av farligt gods i förpackad form, kontroll att giltiga certifikat och deklarationer enligt lagen och förordningen föreligger, kontroll av fartygs djupgående och kontroll av antalet passagerare på mindre fartyg. KBV:s tillsyn skall avse fartyg som normalt inte nyttjas i mer vid-

sträckt fart än nordsjöfart samt får utövas endast av personal från KBV som genomgått särskild, av SjöV godkänd, utbildning.

Då det föreligger behov av att KBV företar inspektion av fartyg med stöd av VlfL får detta lösas praktiskt genom att KBV kontaktar behörig inspektör vid SjöV och får ett bemyndigande att i det aktuella fallet inspektera fartyget.

Enligt 6 kap. 2 § fjärde stycket VlfL skall vid en inspektion kontrolleras att fartyget och dess utrustning är i det skick och att driftförhållandena är sådana som behövs för att förebygga förorening. Om inspektionen avser ett utländskt fartyg, för vilket har utfärdats certifikat eller motsvarande handlingar, skall enligt 6 kap. 3 § VlfL inspektionen begränsas till en granskning av dessa handlingar samt handlingar som avses i 5 kap. 1 § (dvs. oljedagböcker m.m.), såvida det inte finns grundad anledning att anta att fartyget eller dess utrustning eller driftförhållandena i väsentliga avseenden avviker från uppgifterna i certifikaten eller handlingarna.

Lagen föreskriver inga begränsningar i möjligheten att företa inspektion av svenska fartyg. Inte heller då det gäller utländska fartyg, som befinner sig i hamn eller på inre vatten, gäller några sådana begränsningar. Inspektionsmöjligheten i hamn kan utnyttjas även för att företa rent förebyggande inspektioner utan att misstanke föreligger om brott.

Möjligheten till s.k. förebyggande inspektioner saknas beträffande utländska fartyg under genomfart i territorialhavet eller den ekonomiska zonen. Rätt att företa inspektion i dessa fall föreligger enligt VlfL endast vid olika grad av misstanke om att ett förbjudet utsläpp skett från fartyget. Förutsättningarna för att ett fartyg skall kunna underkastas inspektion beror dels på var det förbjudna utsläppet ägt rum, dels var fartyget befinner sig då det är aktuellt att företa inspektionen.

Då ett utländsk fartyg befinner sig i Sveriges territorialhav får enligt 6 kap. 2 § andra stycket inspektion av fartyget företas endast om det finns klara skäl att anta att ett förbjudet utsläpp skett från fartyget i territorialhavet.

Möjligheterna till inspektion av ett utländskt fartyg på vilket begåtts ett oljeutsläpp i Sveriges ekonomiska zon och som befinner sig i den ekonomiska zonen eller territorialhavet då frågan om inspektion uppkommer regleras i 6 kap. 2 a § VlfL.

Inspektion i dessa fall får endast ske i två särskilt angivna situationer. I det först reglerade fallet skall det vara uppenbart att det har skett ett utsläpp från fartyget och detta utsläpp skall ha medfört eller kunnat medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon.

I det andra fallet skall det föreligga grundad anledning till misstanke om ett förbjudet utsläpp i den ekonomiska zonen. Därutöver krävs
1. att utsläppet har medfört eller kan medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon och
2. att fartygets befälhavare har vägrat att lämna begärda uppgifter eller har lämnat uppgifter som uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden och
3. att inspektionen är påkallad av omständigheterna i övrigt.

De lagstadgade begränsningarna beträffande möjligheten att ingripa mot utländska fartyg har tillkommit som en följd av havsrättskonventionen och ansluter enligt förarbetena (prop. 1992/93:54 s. 59 och prop. 1995/96:140 s. 164-165) närmast till artikel 220 i havsrättskonventionen. Vad som föreskrivs i denna artikel behandlas i kapitel 8.

Av det föregående kan konstateras att särskild reglering saknas vad avser den situationen att ett utsläpp skett på inre vatten, i territorialhavet respektive i den ekonomiska zonen men fartyget hunnit ut i den ekonomiska zonen respektive på det fria havet då frågan om ingripande uppkommer. Möjlighet till ingripande föreligger i dessa fall endast med stöd av rätten till omedelbart förföljande eller hot-pursuit-principen. Denna regleras i havsrättskonventionen, artikel 111 (se vidare avsnitt 8.2.6.)

Det är att märka att VlfL inte klart anger vad som gäller i de fall ett oljeutsläpp har skett på inre vatten men fartyget befinner sig i territorialhavet då frågan om inspektion uppkommer. Inre vatten är en del av kuststatens territorium. Om brottet begåtts inom detta vattenområde torde några folkrättsliga begränsningar inte gälla i fråga om ingripandemöjligheterna, även om fartyget befinner sig i territorialhavet då ingripandet sker (se härom vidare nedan avsnitt 8.2.1 och 8.2.2).

7.1.4 Förbud och förelägganden enligt 7 kap. VlfL

Befogenhet för SjöV respektive KBV att meddela förbud och föreläggande beträffande ett fartyg regleras i 7 kap. samt - då sådan åtgärd beslutas i ärenden angående vattenföroreningsavgift - i 8 kap. VlfL.

Förbud och förelägganden kan enligt 7 kap. 4 § VlfL meddelas om ett fartyg företer väsentliga brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift eller om sådana föreskrifter om förbud mot trafik i farvatten inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon, som behövs för att förebygga förorening, har överträtts.

Med stöd av 7 kap. 5 § VlfL kan vidare förbud eller förelägganden, som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening, med-

delas om olja eller något annat skadligt ämne släpps ut från ett fartyg i strid mot gällande bestämmelser eller det skäligen kan befaras att så kommer att ske och det finns grundad anledning anta att svenskt territorium, svenskt luftrum eller svenska intressen i övrigt kan skadas härigenom i avsevärd mån. Då ett oljeutsläpp eller ett annat utsläpp av skadliga ämnen utanför territorialhavet orsakats av sjöolycka eller åtgärder i samband med sådan olycka gäller ingreppskonventionens (ang. denna konvention, se avsnitt 4.2) föreskrifter om samråd m.m. (7 kap. 4 § förordningen om åtgärder mot förorening från fartyg).

Förbud eller förelägganden med stöd av 7 kap. 4-5 §§ meddelas av SjöV men får även meddelas av KBV om SjöV:s beslut inte kan avvaktas med hänsyn till att det krävs snara åtgärder för att förebygga, begränsa eller bekämpa förorening (7 kap. 3 § förordningen om åtgärder mot förorening från fartyg).

Föreläggande och förbud får avse

- förbud mot fartygets avgång eller vidare resa,
- förbud att använda viss utrustning,
- föreläggande för fartyget att följa viss färdväg,
- föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats,
- föreläggande i fråga om fartygets framförande eller drift.

Med stöd av 7 kap. 5 § kan därutöver meddelas

- förbud att påbörja eller fortsätta lastning, lossning, läktring eller bunkring eller
- föreläggande att läktra olja eller annat skadligt ämne.

När det gäller brister i fråga om fartygets konstruktion, utrustning eller drift kan alternativt meddelas föreläggande om att bristerna skall avhjälpas.

Beslut om förbud enligt de angivna paragraferna skall innehålla uppgift om de åtgärder som skall vidtas för rättelse. Beslut om föreläggande skall innehålla uppgift om den tid inom vilken åtgärderna skall vara vidtagna. Vid samtliga beslut får vite sättas ut. Vite får allt efter omständigheterna riktas mot fartygets befälhavare, redare eller ägare.

Om förelagd åtgärd inte företas inom angiven tid får myndigheten låta verkställa beslutet på bekostnad av fartygets redare eller ägare. Detta gäller även då den som beslutet avser - inte utan sådant dröjsmål som äventyrar syftet med beslutet - kan underrättas om beslutet eller om omedelbar åtgärd krävs men inte kan väntas bli vidtagen av den som avses med beslutet.

Beslut om förbud mot fartygs avgång eller vidare resa skall genast anmälas för polis- tull- och lotsmyndigheterna samt till KBV. Polismyndigheten skall, om det behövs, vidta åtgärder för att förhindra överträdelse av förbudet. Tull- och lotsmyndighet skall, så länge förbu-

det gäller, inställa de förrättningar för fartygets resa som ankommer på dem.

Beslut om förbud eller föreläggande skall genast tillställas befälhavaren och fartygets redare eller ägare. Då ingripandet avser ett utländskt fartyg skall underrättelse om omständigheterna kring ingripandet genast lämnas till konsuln eller den närmaste diplomatiska representanten för den stat där fartyget är registrerat (7 kap. 6 § förordningen om åtgärder mot förorening från fartyg).

Bestämmelserna om förelägganden och förbud gäller enligt sin ordalydelse oberoende av var fartyget är registrerat och också oberoende av var fartyget befinner sig då frågan om förbud eller föreläggande aktualiseras. Frågan om regleringen överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden behandlas i avsnitt 9.4.3.

Det skall anmärkas att de förbud och förelägganden som kan meddelas med stöd av de angivna paragraferna har till syfte att förhindra eller begränsa skador genom förorening. Åtgärderna är således inte avsedda att tillgripas för att säkra bevisning med anledning av en överträdelse eller för att säkerställa ekonomiska anspråk. För sådana beslut krävs att förutsättningarna härför är uppfyllda.

7.1.5 Oljeprov

Av 7 kap. 11 § andra stycket VlfL framgår att polismyndighet eller den myndighet som har befogenhet att meddela beslut enligt 7 kap. 5 § får ta oljeprov ombord på ett fartyg för att undersöka varifrån förorenande olja har kommit och att myndigheten för sådant ändamål får avbryta fartygets resa, om det inte leder till någon väsentlig olägenhet. Befogenhet att meddela beslut enligt 7 kap. 5 § VlfL har, som ovan framgått, SjöV eller - om det behövs snara åtgärder för att förebygga, begränsa eller bekämpa föroreningar - KBV.

Några begränsningar i rätten att ta oljeprover är inte föreskrivna i VlfL. Förhållandet mellan den svenska regleringen och internationell rätt behandlas i avsnitt 9.3.

7.2 Förbud och förelägganden i ärenden om vattenföroreningsavgift

För att säkra bevisning samt säkerställa betalning i ärenden om vattenföroreningsavgift har KBV tillagts befogenhet att besluta om förbud eller förelägganden beträffande fartyget, t.ex. förbud mot fartygets av-

gång eller vidare resa eller föreläggande för fartyget att anlöpa viss hamn.

För ett förbud eller föreläggande i syfte att säkra bevisning krävs att det skäligen kan antas att vattenföroreningsavgift skall tas ut. Avser åtgärden ett utländskt fartyg, från vilket ett förbjudet utsläpp skett i den ekonomiska zonen, och som därtill befinner sig i territorialhavet eller den ekonomiska zonen, måste det dock vara klarlagt att det skett ett utsläpp från fartyget och detta utsläpp skall ha medfört eller kunnat medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon (samma förutsättningar som krävs för kvarhållande enligt havsrättskonventionen, artikel 220 punkt 6, se härom nedan avsnitt 8.2.3).

Om beslut fattas om att påföra någon som är ägare av fartyget eller lasten vattenföroreningsavgift får KBV till säkerställande av statens anspråk på avgiften meddela förbud eller förelägganden enligt ovan. Beslut gäller längst till dess verkställighet sker. Beslut om förbud eller föreläggande får även fattas innan avgiftsärendet avgörs om det finns sannolika skäl att avgift kommer att påföras någon som är ägare av fartyget eller lasten.

Beslut om förbud eller föreläggande gäller inte i något fall längre än fjorton dagar efter det att sådant beslut först meddelades. Ställs säkerhet för avgiftsskyldighetens fullgörande skall beslutet omedelbart hävas, vilket också skall ske om det av annat skäl inte längre finns fog för åtgärden.

Beslut om förbud eller föreläggande för att säkra bevisning får meddelas av SjöV om det behövs snara åtgärder. Verkets beslut skall underställas KBV:s centrala ledning. Detsamma är fallet beträffande förbud och förelägganden som har meddelats av regional ledning inom KBV (8 kap. 4 § förordningen om åtgärder mot förorening från fartyg).

KBV:s beslut om förbud eller föreläggande får överklagas till den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där den enhet vid KBV som meddelat det överklagade beslutet har sitt säte.

Beträffande handläggningen vid domstol skall bestämmelserna i 52 kap. 2, 3 och 5-12 §§ RB om förfarandet i hovrätt vid överklagande av beslut tillämpas.

Gången i ärenden om vattenföroreningsavgift och möjligheten till förbud och förelägganden är enligt förarbetena tänkt att fungera enligt följande (jfr prop. 1982/83:87 s. 55-58).

Då KBV uppmärksammar ett oljeutsläpp och det skäligen kan antas att vattenföroreningsavgift skall tas ut, får KBV meddela de förbud och förelägganden beträffande fartyget som är nödvändiga för att säkra bevisning. När beslut fattas om att påföra vattenföroreningsavgift skall

sådant beslut som meddelats i bevissäkringssyfte hävas. Ett avgiftsbeslut i ärendet om vattenföroreningsavgift är enligt huvudregeln omedelbart verkställbart. Kronofogdemyndigheten kan alltså p.g.a. beslutet göra utmätning i fartyg eller last som tillhör den betalningsskyldige. Eftersom verkställighetsåtgärd inte alltid kan ske i omedelbar anslutning till att ett avgiftsbeslut meddelas, kan KBV i samband med beslutet meddela sådana förbud eller förelägganden som behövs för att säkerställa att fartyget eller lasten kan tas i anspråk för betalning av vattenföroreningsavgiften. Sådant beslut gäller bara till dess verkställighet sker.

Också innan ett avgiftsbeslut meddelas kan KBV, för att säkerställa avgiftsbetalning, kvarhålla fartyget. Som förutsättning gäller att det finns sannolika skäl för att fartygsägaren eller lastägaren är avgiftspliktig. Möjligheten till kvarhållande i detta fall är tänkt för de situationer då all bevisning säkrats men KBV inte omedelbart kan fatta beslut i avgiftsärendet, t.ex. därför att man väntar på analyser av oljeprov.

Som ovan framgått är begränsningar i rätten att meddela förbud eller förelägganden beträffande ett utländskt fartyg endast föreskrivna för det fall att åtgärden vidtas för att säkra bevisning beträffande ett utsläpp som skett i den ekonomiska zonen. Förutsättningarna för kvarhållande i detta fall överensstämmer med de krav som anges i havsrättskonventionen (artikel 220 punkt 6) för rätten att inleda rättsliga förfaranden. Det kan diskuteras om inte dessa förutsättningar måste vara uppfyllda även då ett kvarhållande sker för att säkerställa betalning (se härom avsnitt 9.4.2).

7.3 Sammanfattning av ansvarsfördelningen mellan olika svenska myndigheter

Ansvarsfördelningen mellan olika svenska myndigheter vid ingripanden med anledning av oljeutsläpp kan åskådliggöras i följande tabell.

Uppgift	**Primärt ansvar**	**Sekundärt ansvar** (medverkan)
Ingripande vid misstanke om brott/brottsutredning	Polis/åklagare	Kustbevakningen
Tillsyn och kontroll enligt VlfL (inspektioner, förbud/föreläggande enligt 7 kap. VlfL)	Sjöfartsverket	Kustbevakningen
Beslut och ingripanden i ärenden om vattenföroreningsavgift	Kustbevakningen	Sjöfartsverket
Miljöräddningstjänst till sjöss	Kustbevakningen	Försvarsmakten, Sjöfartsverket, polisen m.fl. medverkar på begäran
Miljöräddningstjänst i hamnar och på stränder	Kommunerna med stöd av Räddningsverket	Kustbevakningen, Försvarsmakten m.fl. medverkar på begäran

8 Ingripanden mot utländska fartyg

8.1 Inledande kommentarer om den svenska regleringen

Som framgått i föregående kapitel regleras ingripanden vid oljeutsläpp m.m. av både RB och LKP samt av VlfL. De begränsningar som gäller i fråga om svenska myndigheters befogenheter att ingripa mot utländska fartyg framgår emellertid inte uttryckligen av RB eller LKP medan sådana begränsningar delvis kommit till uttryck i VlfL. Tillämpningen av RB och LKP begränsas dock av bestämmelsen i 2 kap. 7 § BrB, där det föreskrivs att i fråga om svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet skall iakttagas de begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser eller, enligt vad därom är särskilt stadgat, av överenskommelse med främmande makt. Någon motsvarande bestämmelse finns däremot inte i VlfL.

Folkrättsliga grundsatser, vilka begränsar Sveriges rätt att utöva straffrättslig jurisdiktion i syfte att få till stånd en lagföring, är av det slag att de skall beaktas, oberoende av om de kommit till uttryck i svensk författning eller ej. Däremot är så inte fallet med Sveriges internationella åtaganden i övrigt. Vid en direkt konflikt mellan lag och en konvention som Sverige anslutit sig till är lagtillämparen skyldig att följa de inhemska lagarna. Denna ståndpunkt modifieras emellertid av en vilja att undvika folkrättsliga överträdelser. En allmän tolkningsprincip är därför att våra författningar är förenliga med våra internationella åtaganden och att de skall tolkas i fördragsvänlig anda, s.k. fördragskonform tolkning (jfr prop. 1993/94:117 Inkorporeringen av Europakonventionen och andra fri och rättighetsfrågor s. 37).

Av kommentaren till 2 kap. 7 § BrB framgår att bestämmelsen bl.a. innebär att hänsyn skall tas till frågor om immunitet för främmande staters beskickningar och dess medlemmar. Också regler om immunitet för andra staters örlogsfartyg och statsägda handelsfartyg som inte brukas kommersiellt måste betraktas som folkrättsliga grundsatser (här

skall anmärkas att VlfL inte gäller dessa fartyg). Vad som i övrigt ryms i detta begrepp är däremot tveksamt.

Havsrättskonventionen anses i många avseenden vara en kodifiering av allmän folkrätt. I konventionen regleras kuststatsjurisdiktionen vid bl.a. förorening från fartyg. Dessa bestämmelser återfinns främst i del XII. De befogenheter som kuststaten har enligt denna del innefattar direkta ingripanden. Någon åtskillnad görs inte mellan huruvida ingripandet är av administrativ eller polisiär karaktär. De begränsningar som direkt angetts för att företa inspektion m.m. är därmed tillämpliga även om ingripande sker enligt RB eller LKP. Något stöd för att ingripa i vidare omfattning föreligger i vart fall inte enligt allmän folkrätt. I det följande redogörs för kuststatsjurisdiktionen enligt havsrättskonventionen. Vidare behandlas sådana åtgärder som kan företas med stöd av MARPOL. Nästa kapitel ägnas åt regleringen av skilda former av maktutövning mot fartyg enligt svensk och internationell rätt.

8.2 Kuststatsjurisdiktionen enligt havsrättskonventionen och MARPOL

Sveriges lagstiftande och verkställande makt över utländska fartyg är beroende av jurisdiktionsrätten över vattenområdena intill vår kust. Generellt kan sägas att jurisdiktionsrätten minskar ju längre från kusten man kommer.

Hamnar och annat inre vatten är en del av kuststatens territorium. Över dessa vattenområden har kuststaten full jurisdiktion. Också territorialhavet utgör en del av kuststatens territorium. Kuststaten har här en omfattande lagstiftande makt men denna, liksom den verkställande makten, begränsas av utländska fartygs rätt till oskadlig genomfart (angående oskadlig genomfart se avsnitt 3.4.3). I den ekonomiska zonen är såväl den lagstiftande som den verkställande makten än mer begränsad.

8.2.1 Kuststatsjurisdiktionen vid brott på inre vatten

Havsrättskonventionen reglerar inte kuststaters rätt att utöva jurisdiktion mot utländska fartyg som begått brott på inre vatten och som medan de fortfarande befinner sig på inre vatten blir föremål för ingripande. Rätten att ingripa är i dessa fall obegränsad. Om fartyget då ett ingripande skall företas befinner sig i territorialhavet följer rätten till

straffrättslig jurisdiktion av artikel 27 punkt 2 (se angående denna artikel nedan). Efter omedelbart förföljande (se nedan "Hot pursuit") kan ingripande även ske i den ekonomiska zonen.

8.2.2 Kuststatsjurisdiktionen vid brott i territorialhavet

Enligt artikel 21 får kuststaten anta lagar och andra författningar rörande oskadlig genomfart av territorialhavet med avseende på bl.a. sjösäkerhet och reglering av trafiken till sjöss samt bevarande av kuststatens miljö och förhindrande, begränsning och kontroll av förorening därav. Kuststaten, får, då så är nödvändigt med hänsyn till sjösäkerheten, också kräva att utländska fartyg som utövar rätten till oskadlig genomfart använder de farleder och tillämpar de trafikseparationssystem som den anvisar eller föreskriver för reglering av fartygs genomfart (artikel 22). Särskilt tankfartyg och fartyg lastade med farliga eller skadliga ämnen kan åläggas att begränsa sin genomfart till sådana farleder.

Kuststatens lagar och andra författningar skall dock inte tillämpas på utformning, konstruktion, bemanning eller utrustning av utländska fartyg, om de inte ger uttryck åt allmänt accepterade internationella regler eller standarder (artikel 21 punkt 2). Kuststaten får inte heller ställa sådana krav på utländska fartyg som faktiskt medför att rätten till oskadlig genomfart förvägras eller inskränks eller som formellt eller faktiskt diskriminerar någon stats fartyg eller fartyg som fraktar last till eller från någon stat eller för dess räkning (artikel 24).

Utländska fartyg är skyldiga att vid utövandet av rätten till oskadlig genomfart iaktta alla sådana lagar och författningar som kuststaten antagit enligt artikel 21. Kuststaten har emellertid inte alltid rätt att hindra genomfart bara för att man på ett fartyg bryter mot dessa lagar eller författningar. Rätt att hindra fartygs genomfart föreligger endast om genomfarten inte är oskadlig (artikel 25). Skadlig anses en genomfart vara om den stör kuststatens lugn, ordning eller säkerhet. Åtgärder som medför avsiktlig och allvarlig förorening i strid med konventionen innebär enligt artikel 19 att genomfarten inte skall anses oskadlig. Om överträdelsen är av detta slag får kuststaten utöva sin territorialmakt mot fartyg och personer ombord. Vid överträdelser som inte är av det slag att de kan anses störa kuststatens lugn, ordning eller säkerhet synes generellt gälla att kuststatens myndigheter kan ingripa mot fartyget och de för överträdelsen ansvariga personerna på fartyget, men inte varaktigt avbryta fartygets oskadliga genomfart (jfr Eek m.fl. Folkrätten, 1987, s. 415). Konventionen kodifierar dock vissa begränsningar i

kuststatens rätt att utöva straffrättslig jurisdiktion ombord på utländska fartyg under genomfart av territorialhavet.

I artikel 27 anges att kuststaters straffrättsliga jurisdiktion i dessa fall inte bör utövas i syfte att anhålla *(arrest)* en person eller utföra undersökning (*investigation*) i anledning av brott som begåtts ombord på fartyget under dess genomfart annat än

a) om brottets följder sträcker sig till kuststaten,

b) om brottet är av sådant slag att det stör lugnet i landet eller ordningen på territorialhavet,

c) om myndigheternas bistånd begärts av fartygets befälhavare eller av flaggstatens diplomatiska eller konsulära tjänstemän, eller

d) om åtgärderna är nödvändiga för att undertrycka olaga handel med narkotika eller psykotropa ämnen.

Ett generellt undantag (artikel 27 punkt 2) från nu angivna regel ger dock kuststaten en obegränsad rätt att företa anhållande och undersökning på ett utländskt fartyg som efter att ha lämnat kuststatens inre vatten passerar territorialhavet. Enligt ordalydelsen gäller undantagsregeln även då en överträdelse begåtts under genomfarten av territorialhavet. Under alla förhållanden torde den vara tillämplig om brottet begåtts på inre vatten.

Då straffrättslig jurisdiktion utövas skall kuststaten, om befälhavaren begär det, underrätta flaggstatens diplomatiska eller konsulära tjänstemän innan den vidtar några åtgärder. I en nödsituation kan en sådan underrättelse dock överlämnas medan åtgärderna vidtas. Vid övervägande huruvida eller hur ett anhållande bör företas skall enligt en generell regel myndigheterna ta vederbörlig hänsyn till sjöfartens intressen.

Avsiktliga och allvarliga föroreningar av territorialhavet anses enligt artikel 19 vara av det slag att de stör kuststatens lugn, ordning och säkerhet. Vid sådana föroreningar kan således straffrättslig jurisdiktion utövas och fartygets genomfart avbrytas. Särskilda bestämmelser som reglerar kuststatens befogenhet att företa inspektion och även inleda rättsliga förfaranden beträffande olagliga utsläpp i territorialhavet finns också i del XII.

Denna del behandlar skydd och bevarande av den marina miljön från skilda föroreningskällor, bl.a. från fartyg. Kuststaters verkställande jurisdiktion vid föroreningar från fartyg återfinns i kap. 6. Jurisdiktionen i territorialhavet regleras där i artikel 220 punkt 2. Enligt denna artikel får kuststater, utan att inkräkta på tillämpningen av relevanta bestämmelser i del II kap. 3 (som behandlar oskadlig genomfart i territorialhavet), företa fysisk inspektion av ett utländskt fartyg när det föreligger klara skäl att anta (*clear grounds for believing*) att fartyget under genomfart av territorialhavet (*navigating in the territorial sea of a State, during its passage therein*) överträtt statens lagar och andra författ-

ningar, som antagits i enlighet med konventionen eller tillämpliga internationella regler och normer för att förhindra, begränsa och kontrollera förorening. När bevismaterialet berättigar därtill får kuststaten även inleda rättsliga förfaranden (*institute proceedings*) inbegripet kvarhållande av fartyget, dock med iakttagande av vissa skyddsregler i kap. 7.

Med stöd av artikel 27 saknas möjlighet att ingripa mot ett utländskt fartyg med anledning av brott som begåtts innan fartyget inlöpte på territorialhavet om fartyget kommer från en utländsk hamn och endast passerar genom territorialhavet utan att anlöpa kuststatens inre vatten. Ingripande med anledning av brott i den ekonomiska zonen regleras uteslutande i del XII.

8.2.3 Kuststatsjurisdiktionen vid brott i den ekonomiska zonen

Vid de förhandlingar som föregick tillkomsten av havsrättskonventionen var det ett allmänt accepterat faktum att flaggstatsjurisdiktionen, ensamt eller i förening med den möjlighet till jurisdiktion som förelåg enligt MARPOL, inte fungerade tillfredsställande. För att i någon mån tillgodose kuststaters krav på ökad jurisdiktion tillskapades den ekonomiska zonen. Inom den ekonomiska zonen gavs kuststater relativt omfattande befogenheter att lagstifta bl.a. om skydd för den marina miljön mot föroreningar från fartyg. Hur och av vem verkställande jurisdiktion med anledning av brott i zonen skulle få utövas var emellertid en omstridd fråga. Valet stod mellan att ge kuststater full jurisdiktion över utländska fartyg under genomfart av territorialhavet och den ekonomiska zonen eller att i stället koncentrera sig på en utökad tillämpning av jurisdiktionen i hamn (främst genom den särskilda hamnstatsjurisdiktionen, se nedan). Resultatet blev en kompromiss.

Kuststater kan utöva verkställande jurisdiktion med anledning av brott begångna i den ekonomiska zonen om fartyget anlöper hamn (se nedan). Däremot får kuststaten endast i begränsad utsträckning ingripa mot utländska fartyg under genomfart. Ingripandemöjligheterna i sist nämnda fall regleras i artikel 220 punkterna 3-6.

När det föreligger klara skäl att anta att ett fartyg, som navigerar i den ekonomiska zonen eller territorialhavet, i den ekonomiska zonen har överträtt tillämpliga internationella regler eller normer för förhindrande, begränsning och kontroll av förorening från fartyg eller av kuststaten - i överensstämmelse med sådana normer eller regler - utfärdade lagar och andra författningar, får kuststaten begära att fartyget lämnar information beträffande identitet och registreringshamn, sin senaste

och nästa anlöpningshamn och annan relevant information, som krävs för att fastställa huruvida en överträdelse ägt rum. Enligt en särskild artikel i konventionen åligger det flaggstaterna att genom lagstiftning och andra åtgärder se till att fartyg som för deras flagg uppfyller de ställda kraven på information.

Lämnas inte information och har överträdelsen lett till ett omfattande utsläpp, som medfört eller hotat medföra betydande förorening av den marina miljön, får staten företa en fysisk inspektion av fartyget. Fysisk inspektion får också företas om uppgifter lämnas men dessa flagrant avviker från uppenbara fakta. För inspektion krävs i båda fallen därutöver att omständigheterna i fallet berättigar till sådan inspektion.

För att inleda rättsligt förfarande, inbegripet kvarhållande av fartyget, skall enligt konventionen ytterligare förutsättningar vara uppfyllda. Förutom att det skall föreligga klara objektiva bevis för att ett förbjudet utsläpp ägt rum i den ekonomiska zonen krävs att detta utsläpp medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada på kusten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen eller på tillgångarna i dess territorialhav eller ekonomiska zon.

Av regleringen kan konstateras att kuststaten alltid har rätt att anropa ett utländskt fartyg vilket misstänks för ett olagligt utsläpp och begära sådan information som behövs för att utreda överträdelsen. Om information inte lämnas har staten rätt att ingripa mot fartyget, men bara om utsläppet varit omfattande och medfört eller hotat medföra betydande förorening av den marina miljön. Hur kuststaten skall förfara om fartyget inte svarar på anrop men utsläppet inte är av så omfattande karaktär som krävs för inspektion framgår inte av konventionen. Om fartygets identitet är känd kan rapport skickas till flaggstaten som då har att utreda överträdelsen. Om det är känt vilken hamn fartyget avser att anlöpa kan kuststaten också begära att hamnstaten vidtar utredningsåtgärder. Är däremot fartygets identitet inte känd torde några åtgärder inte kunna vidtas.

Skillnaden mellan begreppen omfattande utsläpp, som medfört eller hotat medföra betydande förorening av den marina miljön och utsläpp som medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada på kusten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen eller på tillgångarna i dess territorialhav eller ekonomiska zon synes inte särskilt klar. Troligen är avsikten att inspektion - men inte rättsligt förfarande - skall kunna vidtas också i fall då hotet mot den marina miljön inte direkt riktar sig mot kuststaten, något som överensstämmer med konventionens allmänna syfte och staternas skyldighet att värna om den marina miljön även utanför sina egna gränser (jfr Patricia W. Birnie, Alan E. Boyle, International law & the environment, 1992, s. 281, som antyder att inspektionsmöjligheten är vidare än kvarhållanderätten).

8.2.4 Kuststatsjurisdiktionen beträffande utländska fartyg som frivilligt anlöpt svensk hamn

I förhållande till utländska fartyg som frivilligt befinner sig i hamn har kuststaten rätt att inleda rättsliga förfaranden beträffande varje överträdelse av dess lagar eller andra författningar - vilka antagits i enlighet med konventionen eller tillämpliga internationella regler eller normer - när överträdelsen ägt rum i statens territorialhav eller ekonomiska zon. Att så är fallet även då överträdelsen skett på inre vatten är självklart.

Kuststatsjurisdiktion torde få utövas även mot fartyg på inre vatten (särskild reglering saknas, men inre vatten - dit hamnar hör - är en del av kuststatens territorium och jurisdiktionen torde därför inte vara inskränkt).

Det skall i sammanhanget anmärkas att kuststatens rätt att fullfölja rättsliga förfaranden beträffande utsläpp i den ekonomiska zonen begränsas av att dessa som huvudregel skall suspenderas om flaggstaten själv inleder rättsliga förfaranden inom viss tid (artikel 228).

Kuststatens rätt att vidta åtgärder beträffande fartyg i hamn följer även av MARPOL. Enligt denna konvention får en kuststat företa inspektion av fartyg som befinner sig i hamn samt antingen själv vidta rättsliga åtgärder eller översända upplysningar och bevis rörande överträdelsen till flaggstaten (i MARPOL används dock inte begreppet kuststat).

8.3 Hamnstatsjurisdiktion

Hamnstatsjurisdiktionen i havsrättskonventionen reglerar vilka möjligheter en stat har att göra utredningar och inleda rättsliga förfaranden beträffande utsläpp som begåtts från utländska fartyg på det fria havet eller inom en annan stats sjöterritorium eller ekonomiska zon. Denna speciella form av jurisdiktion kommer att tas upp i andra sammanhang i betänkandet, men saknar betydelse för Sveriges möjligheter att ingripa med anledning av utsläpp inom svenska vattenområden och kommer därför inte fortsättningsvis att behandlas här.

Inspektionsrätt i dessa fall föreligger också enligt MARPOL.

8.4 Hot pursuit

De tidigare nämnda bestämmelserna reglerar vilka åtgärder kuststaten får vidta inom skilda vattenområden. Närmare reglering saknas i dessa artiklar om vad som gäller då ett fartyg begått ett utsläpp i territorialha-

vet respektive den ekonomiska zonen men fartyget hinner ut i den ekonomiska zonen respektive på det fria havet innan ingripande kan ske. Kuststaten kan i dessa fall endast ingripa med stöd av principen om hot pursuit eller omedelbart förföljande, vilken återfinns i artikel 111.

Omedelbart förföljande av ett fartyg får tillgripas då kuststatens myndigheter har goda skäl att tro att fartyget har brutit mot denna stats lagar och andra författningar. Förföljande måste påbörjas då fartyget befinner sig i kuststatens inre vatten eller territorialhav och får endast fortsätta utanför territorialhavet om förföljandet inte har avbrutits. Rätten till omedelbart förföljande upphör då det förföljda fartyget kommer in på sitt eget lands eller tredje lands territorialhav. Däremot torde förföljande kunna ske genom ett angränsande lands ekonomiska zon (jfr R.R Churchill, A.V Lowe, The law of the sea, 1988 s. 172). Rätten till omedelbart förföljande gäller i tillämpliga delar även vid överträdelser i den ekonomiska zonen.

Innan förföljande påbörjas måste synlig eller hörbar stoppsignal ha givits från ett avstånd varifrån den kan ses eller höras av det utländska fartyget. Förföljande får endast utövas av örlogsfartyg eller militära luftfartyg eller av andra fartyg eller luftfartyg som är försedda med tydliga kännetecken och identifierbara såsom varande i statens tjänst.

Förföljandet måste vara utan avbrott, dock kan förföljande som påbörjats av en enhet övertas av en annan. Om förföljande utförs av luftfartyg gäller att luftfartyget måste beordra fartyget att stanna samt därefter självt aktivt förfölja fartyget till dess att kuststaten tillhörigt fartyg eller annat luftfartyg anlänt för att överta förföljandet, såvida inte luftfartyget självt förmår uppbringa fartyget.

Innan förföljandet avslutats får fartyget uppbringas och (i förekommande fall) eskorteras tillbaka till kuststaten (jfr Eek m.fl. Folkrätten, 1987, s. 450). Vilka åtgärder kuststaten i sammanhanget får vidta torde följa samma principer som om ingripandet företagits där överträdelsen begåtts.

Om ett fartyg stoppats eller uppbringats utanför territorialhavet under omständigheter som inte berättigar till utövande av rätten till omedelbart förföljande, skall ersättning utgå för därigenom uppkommen förlust eller skada.

9 Förhållandet mellan skilda former av maktutövning enligt svensk och internationell reglering

De åtgärder som främst är aktuella vid olagliga utsläpp är att företa en undersökning ombord på fartyget och i samband därmed ta oljeprov, studera oljedagböcker samt hålla förhör. För att utföra dessa åtgärder är det ibland nödvändigt att stoppa eller kvarhålla fartyget. Undantagsvis kan det vara erforderligt att inbringa fartyget till hamn. Också personella tvångsmedel kan aktualiseras. I det följande redogörs för förutsättningarna för att vidta nämnda åtgärder enligt svensk rätt och internationell reglering. Först behandlas dock en generell fråga rörande RB:s och LKP:s tillämpning vid brott på utländska fartyg.

9.1 RB:s och LKP:s generella tillämpning vid olagliga utsläpp från utländska fartyg

Från och med den 1 juli 1996 gäller att brott mot bestämmelser om förebyggande, begränsning eller kontroll av förorening av den marina miljön som begås på utländska fartyg, endast kan straffas med böter, såvida fråga inte är om allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser föroreningar i territorialhavet (2 § begränsningslagen, se vidare avsnitt 5.4).

Den angivna begränsningen av påföljden såvitt avser brott begångna på utländska fartyg har fått till följd att svensk domsrätt saknas om ett olagligt utsläpp begås på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon.

Åtgärder som företas med stöd av RB och LKP och som sker i syfte att utreda och beivra brott förutsätter att svensk domstol är behörig att pröva ett framtida åtal avseende brottet. Saknas svensk domsrätt kan därmed sådana åtgärder inte företas. Detta är fallet även om fartyget efter brottet anlöper en svensk hamn. Däremot kan tillsynsåtgärder enligt VlfL vidtas.

Då det gäller olagliga utsläpp som begåtts inom Sveriges sjöterritorium, dvs. inre vatten och territorialhav, föreligger alltid svensk domsrätt. För brott begångna på utländska fartyg utanför svenskt inre vatten får dock fängelse endast ådömas vid allvarliga och uppsåtliga föroreningar. Vilka konsekvenser påföljdsbegränsningen i dessa fall får för tvångsmedelsanvändningen behandlas nedan.

Det skall anmärkas att de begränsningar som gäller för att företa brottsutredande åtgärder också får konsekvenser för möjligheten att ta ut vattenföroreningsavgift, eftersom det är förutsatt att KBV skall kunna använda sig av befogenheterna enligt LKP för att skaffa fram underlag i avgiftsfrågan.

9.2 Undersökning av fartyg

9.2.1 Allmänt om förhållandet mellan olika undersökningsformer

Ett fartyg kan bli föremål för undersökning antingen av tillsynsmyndighet eller av brottsutredande myndighet. Sådan undersökning som utförs av tillsynsmyndighet regleras i VlfL. Undersökning av brottsutredande myndighet företas däremot med stöd av RB:s regelsystem. Att åtgärder av liknande slag kan utföras av såväl tillsynsmyndighet som brottsutredande myndighet är inte ovanligt på miljörättens område.

Syftet med sådana inspektioner som görs av tillsynsmyndighet är främst att upptäcka brister och/eller överträdelser av de föreskrifter som gäller för verksamheten. Sådana inspektioner sker utan att det i det enskilda fallet behöver föreligga någon misstanke om att en överträdelse begåtts. Inspektion kan emellertid också företas för att undersöka huruvida en påstådd överträdelse ägt rum. I detta fall föreligger således en misstanke om brott, även om misstanken inte behöver vara speciellt stark. Den sista formen av undersökning uppvisar klara likheter med sådan undersökning som företas av brottsutredande myndighet och som sker för att ta föremål i beslag eller för att utröna omständigheter av betydelse för utredningen om brottet. En väsentlig skillnad mellan de olika undersökningsformerna är dock att brottsutredande myndighet får utöva våld för att verkställa undersökningen medan tillsynsmyndighet - vid bristande samtycke från den som berörs av åtgärden - är hänvisad till att begära handräckning av polis.

Tillsynsmyndighets respektive brottsutredande myndighets dubbla befogenhet att företa undersökningar vållar i allmänhet inga större pro-

blem om den verksamhet som skall undersökas drivs inom landet. Situationen är mer komplicerad om undersökningen avser ett fartyg, i synnerhet om detta befinner sig till sjöss. Om fartyget därtill är utländskt uppkommer ytterligare komplikationer.

9.2.2 Inspektion

Undersökning som görs av tillsynsmyndighet benämns i VlfL inspektion. Samma begrepp används i princip i alla konventioner rörande förorening från fartyg. Således talas i havsrättskonventionen om att kuststaten - under vissa angivna omständigheter - får företa en fysisk inspektion av ett utländskt fartyg. Även i MARPOL används begreppet inspektion som gemensam term för sådan undersökning av ett fartyg som sker då fartyget befinner sig i hamn.

Inspektion kan företas av olika anledningar. Antingen sker inspektionen för att kontrollera att gällande bestämmelser till förhindrande av förorening är uppfyllda. Sådana s.k. förebyggande inspektioner kan alltid företas på svenska fartyg men får bara avse utländska fartyg som frivilligt befinner sig i hamn. Dessa inspektioner sker genom den s.k. hamnstatskontrollen.

Den andra formen av inspektion sker med anledning av att det föreligger misstanke om att det på fartyget begåtts en överträdelse, t.ex. ett olagligt utsläpp. Sådan inspektion av ett fartyg kan vidtas både i hamn - inom ramen för hamnstatskontrollen - och till sjöss. Inspektionsmöjligheten beträffande utländska fartyg som befinner sig till sjöss är dock begränsad.

Gränsen mellan de båda syftena med en inspektion är flytande, i vart fall om inspektionen företas i hamn. En inspektion som vidtagits för att kontrollera att fartyget och dess utrustning samt driftförhållandena överensstämmer med gällande regler kan övergå till en inspektion för att bekräfta eller verifiera en uppkommen misstanke om en överträdelse.

Inspektioner sker enligt huvudregeln som besök ombord för att kontrollera fartygets dokument. En mer ingående inspektion av fartyget, dess konstruktion, utrustning m.m. får endast företas om det finns klara grunder (*clear grounds*) för en sådan utökad inspektion.

Förfarandet vid inspektioner regleras i artikel 226 i havsrättskonventionen. Här föreskrivs att en inspektion alltid skall inledas med en granskning av fartygets certifikat, loggböcker och andra dokument. En mer ingående inspektion av fartyget får endast ske efter en sådan undersökning och endast om

1) det föreligger klara skäl att anta att fartyget eller dess utrustnings skick väsentligt avviker från uppgifterna i fartygets dokument,
2) innehållet i sådana dokument inte är tillräckligt för att bekräfta eller verifiera en misstänkt överträdelse, eller
3) fartyget ej medför giltiga certifikat och loggböcker.

De kan konstateras att i de fall fartyget medför giltiga dokument så förutsätter en utökad inspektion antingen att det finns klara skäl att anta en avvikelse från vad dokumenten utvisar eller en misstanke om att det på fartyget begåtts en överträdelse. Misstanke om att det från fartyget olagligen släppts ut olja skulle därmed utgöra klara grunder för en utökad inspektion. Detta överensstämmer med de riktlinjer som gäller enligt Parismemorandumet om hamnstatskontroll och EG:s direktiv 95/21 (se vidare avsnitt 4.6.3) där som exempel på klara grunder bl.a. anges att fartyget påstås ha begått brott mot bestämmelserna rörande utsläpp av farliga ämnen och spillvatten. Också enligt IMO:s resolution A.787(19) (se vidare avsnitt 11.3.2) får en stat, på basis av en rapport om ett olagligt oljeutsläpp, företa undersökning av ett utländskt fartyg.

Inspektion av ett utländskt fartyg till sjöss får endast företas vid misstanke om att det från fartyget skett ett olagligt utsläpp. Om ingripande sker är det därmed också tillåtet att företa en sådan mer ingående inspektion av fartyget som krävs för att bekräfta eller verifiera överträdelsen. Vidare utgör misstanke om att det från fartyget olagligen släppts ut olja klara skäl att företa en mer ingående inspektion av fartyget i hamn. Detta är emellertid något som inte uttryckligen framgår av 6 kap. 3 § VlfL.

9.2.3 Vem får företa inspektion?

Det är SjöV som beslutar om ett fartyg skall undergå inspektion. Inom verket svarar Sjöfartsinspektionen för uppgiften att utföra inspektioner. I ett enskilt fall kan inspektion också företas av KBV på uppdrag av Sjöfartsinspektionen.

Undersökningar av fartyg skall enligt MARPOL utföras av därtill utsedda eller bemyndigade förrättningsmän. Detta gäller även om inspektionen sker med anledning av misstanke om ett olagligt utsläpp. Närmare föreskrifter om bl.a. minimikrav för inspektörer har meddelats i EG:s direktiv 95/21 om hamnstatskontroll.

Enligt direktivet avses med inspektör en offentligt anställd tjänsteman eller annan person som är godkänd av medlemsstats behöriga myndighet att utföra hamnstatsinspektioner och som är ansvarig inför den ifrågavarande myndigheten. I en bilaga till direktivet anges vilka kvalifikationskrav som inspektörer skall uppfylla. Varje inspektör skall

vara utrustad med ett personligt identitetskort, utfärdat av den inom landet behöriga myndigheten och som anger att inspektören är bemyndigad att utföra inspektioner.

De sist refererade bestämmelserna avser förfarandet vid inspektioner som utförs inom ramen för hamnstatskontrollen.

Enligt havsrättskonventionen har kuststaten befogenhet att under vissa angivna omständigheter ingripa i territorialhavet samt i den ekonomiska zonen. I fråga om befogenheten att ingripa anges endast att denna skall utövas av offentliga tjänstemän eller av örlogsfartyg, militära luftfartyg eller andra fartyg eller luftfartyg, som är försedda med tydliga kännetecken och identifierbara som varande i statstjänst och bemyndigade därtill.

9.2.4 Husrannsakan enligt 28 kap. 1 § RB

En inspektion med anledning av misstanke om brott kan närmast jämställas med en husrannsakan enligt 28 kap. 1 § RB. Syftet med en sådan husrannsakan, s.k. reell husrannsakan, är att söka efter föremål som är underkastat beslag eller att utröna omständigheter som kan ha betydelse för utredningen om brottet (t.ex. att undersöka förhållandena på en brottsplats).

Husrannsakan får enligt det nämnda lagrummet företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe. Med hus avses inte bara bostadshus utan även andra byggnader, såsom ekonomi- och uthusbyggnader, fabriker och magasin. Reglerna om husrannsakan skall tillämpas även om huset är olåst. Med rum förstås inte bara rum i bostadshus utan även kontors- och lagerlokaler, hytter och rum på fartyg. Som slutet förvaringsställe skall betraktas t.ex. en stängd bil samt kassafack i bank (Se Processlagberedningens förslag till RB, SOU 1938:44 II s. 328).

Vad som avses med begreppet slutet förvaringsställe är föremål för olika uppfattningar. Vissa synes mena att begreppet endast omfattar låsta utrymmen medan andra hävdar att även olåsta men stängda utrymmen omfattas (jfr Fitger, Rättegångsbalken I, del 2 s. 28:6-7, Olivecrona i Rättegången i brottmål, s. 256, Bylund i Rättegång III, 6 uppl. s. 73 ff. samt JO 1977/78 s. 129).

Besättningsmedlemmars och passagerares hytter jämställs med rum och kan endast undersökas efter beslut om husrannsakan. Att så är fallet är inte särskilt anmärkningsvärt med hänsyn till den integritetskränkning som en sådan undersökning allmänt sett innebär.

Också undersökning av andra rum eller slutna förvaringsställen ombord förutsätter emellertid beslut om husrannsakan. Det torde här kunna vara fråga om undersökning av t.ex. maskinrum, pumprum och

stängda lastutrymmen. Att undersöka denna typ av utrymmen är allmänt sett mindre integritetskränkande. Detsamma kan emellertid även antas vara fallet då det gäller undersökningar av fabriksbyggnader, lagerlokaler eller liknande utrymmen.

En förutsättning för att husrannsakan skall få företas enligt 28 kap. 1 § RB är att det förekommer anledning att brott förövats på vilket fängelse kan följa.

För andra typer av husrannsakan, vilka inte behandlas här, uppställs som krav att visst straff är stadgat eller föreskrivet för brottet.

Uttrycket att visst straff är stadgat eller föreskrivet för brottet syftar på straffskalan för brottet. Vid bedömningen av vilket straff som är föreskrivet skall hänsyn inte tas till bestämmelser vid sidan om straffbudet.

Vid särskilt gradindelade brott räknas varje grad av brottet som ett brott för sig, oavsett om de olika graderna är upptagna i skilda eller samma lagrum. Och om det för ett visst brott är stadgat högre straff vid en närmare specificerad omständighet, skall detta inte beaktas om inte denna omständighet föreligger i det enskilda fallet. Om emellertid - vilket inte är ovanligt inom specialstraffrätten - är stadgat ett lägre straffminimum vid mildrande eller synnerligen mildrande omständigheter eller ett högre straffmaximum vid försvårande eller synnerligen försvårande omständigheter, räknas hela strafflatituden som en enda sådan. Som straff som är stadgat för brottet räknas alltså straff som ingår i den utvidgade straffskalan, oavsett om gärningen i det särskilda fallet anses begången under mildrande eller försvårande omständigheter (jfr Fitger, a.a. s. 24:4-5, Holmberg m.fl. BrB I, 6 uppl. 1995 s. 57 samt JO 1972 s. 70).

Även då man skall bedöma vilket straff som kan följa på ett brott är utgångspunkten den straffskala som skall anses stadgad för brottet, men hänsyn skall tas även till andra regler som inverkar på den i det särskilda fallet tillämpliga straffskalan, dvs. alla regler enligt vilka straffet kan skärpas eller lindras. Det är alltså fråga om att hänsyn skall tas till bestämmelser som p.g.a. omständigheter beträffande den brottsliges person gör det möjligt att döma till straff som ligger utanför straffskalan eller som utesluter att straffskalan används fullt ut. Förhållandena i det särskilda fallet skall vara sådana att den utvidgande eller begränsande bestämmelsen är möjlig att tillämpa.

I samband med tillkomsten av RB angavs som praktiskt viktigaste skillnad mellan uttrycken "straff som är föreskrivet" respektive "straff som kan följa på" att hänsyn i det senare fallet skulle tas till en återfallsregel i 26 kap. 3 § BrB och en bestämmelse om s.k. osjälvständiga ämbetsbrott. Efter det att BrB infördes har emellertid tillämpningsområdet för den berörda återfallsregeln i väsentliga hänseenden in-

skränkts och bestämmelsen om osjälvständiga ämbetsbrott har upphävts. Som ett annat exempel på en bestämmelse som påverkar straffskalan för brottet kan nämnas bestämmelsen i 29 kap. 7 § andra stycket BrB, enligt vilken fängelse på livstid inte får ådömas för brott som någon begått innan han fyllt 21 år (jfr Berg m.fl. BrB III, 4 uppl. 1994, s. 411 samt NJA 1960 s. 387).

9.2.5 Husrannsakansinstitutets tillämpning på utländska fartyg

Vilket straff är föreskrivet för respektive kan följa på ett olagligt utsläpp?

Enligt VlfL döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet släpper ut olja från fartyg inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon till böter eller fängelse i högst två år. Samma straff är föreskrivet för miljöbrott enligt 13 kap. 8 a § BrB. Om miljöbrottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Om ett brott av nu angivet slag begås på ett fartyg registrerat i en främmande stat när fartyget befinner sig utanför svenskt inre vatten, får emellertid enligt begränsningslagen inte strängare straff än böter dömas ut. Detta gäller dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser förorening i territorialhavet.

Konstruktionen med att ange en strafflatitud i VlfL och BrB och samtidigt ha en lag som begränsar möjligheterna att beträffande utsläpp från utländska fartyg döma till annan påföljd än böter ställer till vissa problem då det gäller att bedöma vilket straff som skall anses föreskrivet för respektive kan följa på brottet.

Begränsningslagen har tillkommit som en följd av Sveriges tillträde till havsrättskonventionen. Enligt artikel 230 i konventionen får endast ekonomiska påföljder ådömas för överträdelser som begåtts från utländska fartyg utanför territorialhavet eller för överträdelser som begåtts i territorialhavet, om inte fråga är om fall av avsiktliga och allvarliga gärningar avseende förorening i territorialhavet.

I den proposition (prop. 1995/96:140) som föregick Sveriges godkännande av havsrättskonventionen diskuterades på vilket sätt innebörden av artikel 230 borde komma till uttryck i svensk lag.

En möjlig lösning, som dock avvisades, var att generellt sänka straffen i VlfL och BrB till enbart böter. En annan lösning, som också

avvisades, var att generellt sätta ned straffet för sådana brott som omfattades av artikel 230.

Som motivering till att välja en lösning med en särskild lag som i vissa fall begränsar svensk lags tillämplighet anfördes i propositionen (s. 163) bl.a. följande.

> "Artikel 230 får förstås så att den begränsar kuststatens rätt att döma till annat än ekonomiska påföljder för de aktuella brotten endast när dessa begåtts på utländska fartyg. Artikeln inskränker alltså inte flaggstatens rätt att döma till strängare påföljder för samma brott. Ingenting hindrar att kuststaten och flaggstaten har parallell domsrätt i dessa fall. Av artikel 217 framgår tvärt om att det är en skyldighet för flaggstaten att i sin lagstiftning föreskriva tillräckligt stränga straff för överträdelse av de aktuella bestämmelserna, oavsett var överträdelsen äger rum. Det nu anförda talar enligt regeringens mening för att bestämmelsen i artikel 230 skall ses som en begränsning av kuststatens domsrätt i förhållande till flaggstaten snarare än en begränsning av strafflatituden i och för sig. Att som de ovan angivna remissinstanserna (Göteborgs universitet och Institutet för sjörätt och annan transporträtt, utredningens anm.) föreslår sätta ned straffet genom en materiell bestämmelse skulle alltså mindre väl återspegla konventionens innehåll och skulle kunna få till följd att Sverige inte kunde fullfölja sina åtaganden enligt konventionen när Sverige är flaggstat. En sådan bestämmelse skulle dessutom kunna ge ett felaktigt intryck av att Sverige ser mindre allvarligt på de aktuella brotten."

Genom den redovisade motiveringen tog regeringen ställning till om strafflatituden för de aktuella brotten generellt skulle sättas ned eller om sådan nedsättning endast skulle ske beträffande utländska fartyg. Den lagtekniska konstruktionen och innebörden av uttrycket att strängare straff än böter inte får dömas ut kan emellertid diskuteras. Enligt vad som uttalades i propositionen (s. 163) var lagen utformad så att den inte utesluter svensk domsrätt i och för sig utan endast begränsar domsrätten såvitt avser påföljden. Detta utgjorde - enligt regeringen - ingen principiell nyhet, varvid hänvisades till 2 kap. 2 § tredje stycket BrB, enligt vilken bestämmelse svensk domsrätt begränsas så att strängare påföljd i vissa fall inte får ådömas än vad som är stadgat för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Vid Sveriges tillträde till havsrättskonventionen infördes även en särskild preskriptionsregel för sådana brott som omfattas av begränsningslagen. I anslutning härtill anfördes i propositionen (s. 164) att det för sådana fall av föroreningar för vilka strängare straff än böter inte

skall få ådömas preskriptionstiden enligt 35 kap. 1 § BrB var två år medan det i fall av uppsåtliga och allvarliga föroreningar i territorialhavet var möjligt att döma till fängelse i mer än ett år, varför preskriptionstiden för dessa brott - enligt den angivna bestämmelsen i BrB - skulle vara fem år. Eftersom havsrättskonventionen föreskriver att förfarande för att ålägga straff måste inledas inom tre års tid, ansågs nödvändigt att införa en särskild regel om tre års preskription beträffande fallen av uppsåtliga och allvarliga föroreningar i territorialhavet. Samma resonemang angående tillämplig preskriptionstid fördes i specialmotiveringen (s. 179).

Preskriptionstiden enligt 35 kap. BrB anknyter till det straff som kan följa på ett brott. Av regeringens resonemang angående preskriptionstiden för föroreningar av den marina miljön kan konstateras att man ansett att det straff som kan följa på ett sådant brott och därmed preskriptionstiden är beroende av var gärningen begåtts och om gärningen bedöms som allvarlig och uppsåtlig eller ej.

När får husrannsakan enligt svensk rätt företas på ett utländskt fartyg?

För att husrannsakan enligt 28 kap. 1 § RB skall få företas krävs att misstanken avser ett brott, på vilket fängelse kan följa. Vid bedömningen av vilket straff som kan följa på brottet skall, som ovan redovisats, hänsyn tas även till bestämmelser vid sidan om straffbudet, dvs. regler enligt vilka straffet kan skärpas eller lindras.

Begränsningslagen innebär att straffet för ett oljeutsläpp som begås från ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen aldrig kan bli strängare än böter. Bestämmelsen utesluter således fängelse från straffskalan. Det kan diskuteras om strafflatituden härigenom begränsats så att endast böter kan anses föreskrivet för dessa brott. Under alla förhållanden måste följden av begränsningslagen bli att endast böter kan följa på ett sådant brott. Även om svensk domsrätt införs beträffande brott i den ekonomiska zonen kan därmed husrannsakan enligt 28 kap. 1 § BrB inte lagligen företas.

Även då ett motsvarande utsläpp sker i territorialhavet får enligt huvudregeln endast böter dömas ut. Detta gäller dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser föroreningar i territorialhavet. I dessa fall gäller straffskalorna i VlfL respektive BrB. Att en gärning skall vara allvarlig och uppsåtlig för att kunna leda till fängelsepåföljd torde medföra att fängelse endast kan anses följa på brottet om angivna omständigheter föreligger i det enskilda fallet (jfr regeringens resonemang angående preskriptionstiden för föroreningar i territorialhavet samt vad

som ovan sagts om straff som är föreskrivet endast vid närmare specificerade omständigheter). En konsekvens härav är att husrannsakan enligt 28 kap. 1 § RB endast får företas om det förekommer anledning att ett utsläpp är av det kvalificerade slag som anges i begränsningslagen.

9.2.6 Vem beslutar om husrannsakan enligt 28 kap. 1 § RB?

Beslut om husrannsakan meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Vid fara i dröjsmål får även enskild polisman eller kustbevakningstjänsteman företa husrannsakan; kustbevakningstjänsteman dock endast om åtgärden har till syfte att verkställa beslag.

Då åklagare skall besluta om husrannsakan beträffande ett fartyg till sjöss föreligger i regel ingen annan utredning än de iakttagelser rörande ett oljeutsläpp som KBV gjort, eventuellt i förening med uppgifter som besättningen lämnat via VHF. Utifrån den rapport åklagaren får från KBV har åklagaren att bedöma om utsläppet objektivt sett är att betrakta som allvarligt (angående vår uppfattning rörande innebörden av detta begrepp, se avsnitt 19.8.2). Då det gäller kravet att det skall förekomma anledning att utsläppet skett uppsåtligt får åklagare på grundval av föreliggande utredning göra en bedömning av den troliga anledningen till att utsläppet skett. I många fall torde i detta skede av utredningen anledning förekomma att utsläppet skett uppsåtligt, även om det senare visar sig att uppsåt inte kan bevisas.

9.2.7 Undersökning enligt 28 kap. 10 § RB

Undersökning av annat ställe än vad som inryms under hus, rum eller slutet förvaringsställe är - även om det inte är tillgängligt för allmänheten - inte att betrakta som husrannsakan. Undersökning av sådant ställe får företas utan särskilt förordnande, om undersökningen sker för att eftersöka föremål som kan tas i beslag eller för att utröna omständigheter av betydelse för utredningen om brottet (28 kap. 10 § RB). Sådan undersökning kan enligt Processlagberedningen avse gårdsplaner, fabriksområden, brädgårdar och dylika upplag samt byggnadsplatser (NJA II 1943 s. 372).

Undersökning enbart av däcket eller av öppna lastutrymmen på ett fartyg torde med stöd av denna paragraf kunna företas av den som leder förundersökningen, av åklagaren eller av polisman utan särskilt förordnande. Även kustbevakningstjänsteman bör med stöd av 2 § första

stycket 1. LKP jämfört med 23 kap. 3 § tredje stycket RB kunna företa sådan undersökning innan förundersökning inletts.

9.2.8 Undersökning av fartyg enligt internationell reglering

Folkrättsligt bör undersökning av ett utländskt fartyg kunna ske under de omständigheter som anges i havsrättskonventionen.

Då det gäller fartyg som befinner sig i hamn är kuststatens befogenhet att företa en undersökning av fartyget inte begränsad. Om brottet inträffat utanför inre vatten torde dock den allmänna bestämmelsen om förfarandet vid sådana undersökningar vara tillämplig. Det har tidigare konstaterats att misstanke om brott i dessa sammanhang utgör tillräckliga skäl att utvidga undersökningen till att avse fartyget som sådant.

Undersökningar med anledning av utsläpp i den ekonomiska zonen regleras uteslutande i del XII. Undersökningsmöjligheten är här mycket begränsad.

Vid utsläpp i territorialhavet kan - förutom regleringen i del XII - bestämmelsen i artikel 27 punkt 1 b) om kuststatens rätt till straffrättslig jurisdiktion vid uppsåtliga och allvarliga föroreningar bli tillämplig. Om slutligen undersökningen sker i territorialhavet men avser ett utsläpp som inträffat på inre vatten gäller endast artikel 27 punkt 2.

Enligt del XII, artikel 220 punkt 2, får fysisk inspektion företas beträffande överträdelser i territorialhavet även då de särskilda kvalifikationskraven för utövandet av straffrättslig jurisdiktion enligt artikel 27 inte är för handen. Det räcker att det finns klara skäl att anta att en överträdelse begåtts på fartyget. Enligt ordalydelsen är inspektionsmöjligheten inte begränsad till olagliga utsläpp. Praktiskt är det emellertid främst vid sådana överträdelser som det är aktuellt att företa en inspektion.

Artikel 27 innehåller generella bestämmelser rörande kuststatens rätt att utöva straffrättslig jurisdiktion medan artikel 220 specifikt reglerar kuststatens rätt att ingripa vid olagliga utsläpp. Eftersom det i sist nämnda artikel, som allmän förutsättning för att undersöka ett utländskt fartyg utanför inre vatten, ställs upp ett krav på att det skall föreligga misstanke om brott bör undersökning kunna företas även av brottsutredande myndighet (jfr de hänvisningar som görs i artikel 27 till bestämmelserna i del XII om ingripande i den ekonomiska zonen), dock med iakttagande av de skyddsbestämmelser som finns i del XII. Den hänvisning som i artikel 220 punkt 2 görs till bestämmelserna om oskadlig genomfart torde emellertid få till följd att fartygets genomfart inte definitivt får hindras annat än om det är fråga om en allvarlig och avsiktlig

förorening i territorialhavet. Att frisläppande av fartyget omedelbart skall ske om rimliga formaliteter iakttagits, såsom ställande av borgen eller annan lämplig ekonomisk säkerhet, framgår också av artikel 226.

Det skall anmärkas att staterna enligt en allmän regel skall samarbeta för att utveckla förfaranden för att undvika onödig fysisk inspektion till sjöss (det internationella samarbetet vid olagliga utsläpp behandlas i kapitel 11).

9.2.9 Visitering enligt LKP

Om de uppenbart behövs för att kustbevakningstjänsteman skall kunna utnyttja sina befogenheter enligt LKP får ett fartyg bl.a. visiteras.

Möjligheten för kustbevakningstjänsteman att visitera ett fartyg synes främst ha tillkommit för att möjliggöra kontroll av pass och fartygshandlingar m.m. vid tillsyn av bestämmelser rörande skydds- och kontrollområden (jfr DsH 1980:1 s. 42 och 74).

Eftersom visitering endast får företas för att utnyttja övriga befogenheter enligt LKP har visiteringsmöjligheten begränsad betydelse i samband med ingripande vid oljeutsläpp och torde främst kunna avse kontroll av fartygets certifikat eller besättningsmedlemmars identitetshandlingar.

Också visitering torde innefattas i begreppet inspektion i havsrättskonventionen och endast få företas under där angivna förutsättningar.

9.2.10 Kontroll av fartygets oljedagböcker m.m.

Kontroll av fartygets dagböcker och andra handlingar rörande hanteringen av skadliga ämnen ombord regleras i 5 kap. 2 § VlfL. Enligt denna bestämmelse skall sådana handlingar på svenska fartyg hållas tillgängliga för polismyndighet, tullmyndighet, tillsynsmyndighet som avses i 6 kap. 5 § VlfL eller annan myndighet som regeringen utser. Samma gäller i fråga om motsvarande handlingar på utländska fartyg som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium, om regeringen föreskriver detta.

Någon uttrycklig föreskrift innebärande att handlingar av nu nämnt slag skall hållas tillgängliga för KBV finns inte. Detta beror sannolikt på ett förbiseende i samband med att KBV bröts ut från tullverket och blev egen myndighet.

Inte heller har i svensk författning meddelats någon föreskrift med innebörd att handlingar av nu nämnt slag skall hållas tillgängliga på

utländska fartyg. Att handlingarna kan granskas i samband med en inspektion framgår indirekt av 6 kap. 3 § VlfL. Likaså kan vid misstanke om brott granskning ske genom att handlingarna tas i beslag.

Kontroll av fartygets nu nämnda handlingar innefattas i vad som havsrättskonventionen betecknar fysisk inspektion.

9.2.11 Sammanfattning av undersökningsmöjligheterna

Svenska fartyg

Undersökning av svenska fartyg regleras uteslutande av svensk lagstiftning. Eftersom utsläpp från svenska fartyg alltid kan leda till fängelse gäller inga begränsningar i möjligheterna att företa husrannsakan eller utföra annan undersökning ombord, inte ens då fartyget befinner sig till sjöss.

Utländska fartyg som befinner sig i hamn

Beträffande fartyg som befinner sig i hamn finns enligt havsrättskonventionen inga begränsningar i vad avser administrativ eller brottsutredande myndighets möjligheter att utföra undersökningar ombord. Om undersökningen avser ett utländskt fartyg som begått en överträdelse utanför inre vatten torde dock den allmänna regeln i artikel 226 om förfarandet vid undersökningar vara tillämplig.

Den svenska regleringen innebär att polis och åklagare har en obegränsad rätt att besluta om undersökningar ombord på utländska fartyg bara om utsläppet skett på inre vatten. Om undersökning sker p.g.a. ett utsläpp i territorialhavet gäller således att husrannsakan endast får företas om misstanken gäller ett allvarligt och uppsåtligt utsläpp. Vid utsläpp från utländska fartyg utanför territorialvattnet är det enligt svensk lag över huvud taget inte möjligt att göra någon husrannsakan (inte ens om svensk domsrätt för dessa brott införs). Däremot är det - om domsrätt föreligger - alltid tillåtet att företa sådan undersökning som regleras i 28 kap. 10 § RB. Vidare kan inspektion vidtas enligt VlfL.

Fartygets dagböcker kan bli föremål för beslag av polismyndighet eller kontroll i samband med inspektion.

De praktiska problemen av begränsningen i husrannsakansmöjligheten skall kanske inte överdrivas. Om rapport angående ett olagligt ut-

släpp kommit till berört sjöfartsinspektionsområdes kännedom kan behörig inspektör företa en inspektion av fartyget och därefter överlämna rapporten till polis. I praktiken synes också förekomma att företrädare för polis och sjöfartsinspektion tillsammans går ombord; inspektören för att göra en inspektion och polisman för att hålla förhör. I samband med att förhör hålls förekommer också att besättningsmedlemmarna förevisar olika utrymmen ombord.

Utländska fartyg till sjöss

Situationen då ingripande skall ske till sjöss är i flera avseenden besvärligare än i hamn. Förutom den svenska regleringen har man här även att ta hänsyn till de folkrättsliga begränsningar som gäller. Därtill kommer alla de praktiska problem som det innebär att i princip endast en myndighet, nämligen KBV, är verksam till sjöss.

Enligt nuvarande svenska reglering kan husrannsakan företas till sjöss vid misstanke om utsläpp på inre vatten samt i fall av allvarliga och uppsåtliga föroreningar i territorialhavet.

Möjligheten för svensk brottsutredande myndighet att företa husrannsakan på ett utländskt fartyg med anledning av ett utsläpp i territorialhavet är på ett sätt mer begränsad än vad havsrättskonventionen medger. Samtidigt uppställer RB och LKP ett lägre beviskrav för att företa husrannsakan än det som gäller för en fysisk inspektion enligt havsrättskonventionen. Vidare föreskrivs inte i RB eller LKP att en undersökning av ett utländskt fartyg alltid måste inledas med en granskning av fartygets handlingar m.m., något som direkt följer av havsrättskonventionen. Däremot överensstämmer regleringen av möjligheterna till inspektion enligt VlfL i stort med havsrättskonventionens artikel 220 punkt 2. Generellt bemyndigande att företa inspektioner har emellertid endast SjöV. Företrädare för denna myndighet har sällan möjlighet att agera till sjöss.

Då det gäller utsläpp i den ekonomiska zonen finns enligt havsrättskonventionen en - om än mycket begränsad - rätt att företa fysisk inspektion av ett utländskt fartyg. I dag kan denna inspektionsmöjlighet bara utnyttjas av SjöV eller av KBV efter särskilt bemyndigande i det enskilda fallet. Inte heller om svensk domsrätt införs kan med nuvarande reglering i 28 kap. 1 § RB husrannsakan företas.

9.3 Oljeprov

Sådana oljeprov som tas i vattnet är vare sig enligt internationell eller svensk reglering underkastat några begränsningar. Här behandlas endast oljeprov som tas ombord på ett fartyg.

Oljeprov från fartyget kan tas antingen med stöd av 7 kap. 11 § andra stycket VlfL eller som ett beslag enligt RB. Några begränsningar i rätten att ta oljeprov på utländska fartyg har inte föreskrivits i VlfL.

9.3.1 Oljeprov med stöd av VlfL

Då möjligheten att ta oljeprover infördes i då gällande lag (1972:275) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg anfördes i propositionen (prop. 1972:38 s. 73) att ingripande mot ett utländskt fartyg med stöd av paragrafen var underkastat samma allmänna folkrättsliga regler som ingripande med förbud eller föreläggande beträffande fartyget.

Förhållandet mellan undersökning för att ta oljeprov och havsrättskonventionens bestämmelser diskuterades inte i propositionen (prop. 1995/96:140) angående Sveriges ratificering av konventionen. I en tidigare departementspromemoria (Ds 1990:41), som utarbetats inom Utrikesdepartementet inför Sveriges inrättande av en ekonomisk zon, berördes vissa följdändringar i VlfL. En sådan ändring, vilken föreslogs av arbetsgruppen, var att det i 7 kap. 11 § andra stycket VlfL skulle införas ett tillägg enligt vilket undersökning för att ta oljeprover på utländska fartyg endast fick ske då fartyget befann sig inom Sveriges sjöterritorium. Ändringen kommenterades mycket kort med att det i 7 kap. 11 § i lagförslaget klargjorts att de befogenheter att vidta åtgärder mot fartyg som anges i paragrafens andra stycke, såsom oförenliga med havsrättskonventionens bestämmelser, inte skall gälla utländska fartyg inom Sveriges ekonomiska zon (s. 98).

Den föreslagna ändringen av 7 kap. 11 § blev inte föremål för några uttalanden vid Lagrådets granskning av lagförslaget. I den proposition (prop. 1992/93:54), som sedermera följde på departementspromemorian, föreslogs emellertid inte någon ändring av aktuell paragraf i VlfL. Promemorians förslag till ändring i nu nämnt avseende berördes inte särskilt i propositionen.

Då Sverige inrättade en ekonomisk zon var havsrättskonventionen ännu inte bindande för Sverige. Även om själva inrättandet av en ekonomisk zon ansågs vara en del av folkrättslig sedvanerätt torde detta inte generellt ansetts vara fallet beträffande möjligheterna att utöva straffrättslig jurisdiktion mot utländska fartyg i zonen. Avsikten då Sverige inrättade en ekonomisk zon synes inte heller ha varit att öppna

möjligheter till sådana åtgärder mot fartyg under gång som syftade till en lagföring inför svensk domstol, dit oljeprov får räknas (jfr Ds 1990:41 samt prop. 1992/93:54 s. 42 och 45-46).

Sverige har nu ratificerat havsrättskonventionen. Oljeprover tas för att undersöka varifrån förorenande olja kommit och syftar till att säkra bevisning angående ett konstaterat utsläpp. Frågan är om sådana prover kan tas med stöd av artikel 226 punkt 2 - dvs. vid fysisk inspektion - eller om det för sådant prov krävs att förutsättningarna för att inleda rättsliga förfaranden är uppfyllda.

Som ovan anförts kan enligt havsrättskonventionen inspektion av fartyget som sådant ske bl.a. om innehållet i fartygets dokument inte är tillräckligt för att bekräfta eller verifiera en misstänkt överträdelse. Oljeprover borde kunna hänföras till sådan åtgärd som kan företas med stöd av artikel 226. För oljeprover skulle därmed gälla samma förutsättningar som för inspektion enligt artikel 220.

Även en tolkning innebärande att oljeprover kan tas i samband med fysisk inspektion medför att det endast finns mycket begränsade möjligheter att ta oljeprover på fartyg som under genomfart av den ekonomiska zonen släpper ut olja och som inte därefter går i hamn. Något annat folkrättsligt stöd för en åtgärd av detta slag mot ett fartyg till sjöss synes emellertid inte föreligga (jfr i detta avseende vad som föreskrivs i havsrättskonventionens artikel 27.5 angående åtgärder ombord för att genomföra undersökning i anledning av brott, till vilka åtgärder oljeprover rimligen måste hänföras). Då det gäller utsläpp från fartyg under genomfart av territorialhavet är däremot möjligheten att ta sådana prover inte begränsad på annat sätt än att det skall finnas klara skäl att anta att det på fartyget begåtts ett oljeutsläpp i territorialhavet.

9.3.2 Oljeprov med stöd av RB

Om oljeprov skall tas inom ramen för RB:s bestämmelser måste sådant prov betraktas som beslag. För att ta oljeprov är det i många fall nödvändigt att också företa husrannsakan. De begränsningar som enligt svensk rätt gäller för att företa husrannsakan på ett utländskt fartyg kommer därmed också att gälla oljeprov.

9.4 Kvarhållande m.m. av fartyg

För att företa en undersökning av fartyget samt ta oljeprov eller för att utföra andra åtgärder, som att hålla förhör med besättningen, är det i många fall nödvändigt att stoppa eller kvarhålla fartyget eller att in-

bringa detta till hamn. Då man i dessa fall ingriper mot själva fartyget sker det för att utföra andra åtgärder ombord. Den åtgärd som vidtas beträffande fartyget kan således jämföras med att man på land stoppar en bil för att gripa en person som befinner sig i bilen.

Lagstadgad befogenhet att stoppa ett fartyg m.m. har KBV enligt LKP, om sådan åtgärd uppenbart behövs för att befogenheterna enligt lagen skall kunna utövas. KBV kan också i ärenden om vattenföroreningsavgift meddela förbud eller förelägganden beträffande fartyget bl.a. om detta behövs för att säkra bevisning.

Om däremot åklagare är inkopplad får den åtgärd som det innebär att stoppa eller kvarhålla fartyget ses som en verkställighetsåtgärd som krävs för att genomföra åklagares beslut om tvångsmedel m.m. Ett kvarhållande av fartyget bör också kunna företas som ett beslag. Det är emellertid tveksamt om ett kvarhållande då kan fortsätta efter det att undersökningen av själva fartyget slutförts (således inte som en verkställighetsåtgärd för att genomföra förhör).

Förutom kvarhållande m.m. som sker för att säkerställa utredning om ett olagligt utsläpp kan förbud och föreläggande meddelas av KBV för att säkerställa betalning av vattenföroreningsavgift. Motsvarande åtgärd enligt RB:s regelsystem förutsätter beslut om kvarstad. Slutligen kan kvarhållande m.m. meddelas som en administrativ åtgärd av främst SjöV med stöd av 7 kap. VlfL.

9.4.1 Kvarhållande m.m. för att säkra bevisning eller säkerställa ekonomiska anspråk

När får kvarhållande m.m. ske enligt havsrättskonventionen?

I havsrättskonventionen regleras i princip bara två åtgärder som en kuststat får vidta beträffande ett utländskt fartyg; fysisk inspektion (i hamn undersökning) samt inledande av rättsliga förfaranden, inklusive kvarhållande av fartyget. Det ligger i sakens natur att ett fartyg måste kunna stoppas och kvarhållas för att en inspektion skall kunna företas. Ingripanden mot fartyget för att företa andra åtgärder i bevissäkringssyfte har emellertid inte särskilt reglerats. Vad som - förutom en undersökning av fartyget - främst är aktuellt är att hålla förhör med besättningen. Om detta kan klaras av samtidigt med undersökningen eller annars utan att fartyget behöver stoppas eller kvarhållas (dvs. medan fartyget ligger i hamn) uppkommer inga problem. I andra fall skulle kunna hävdas att en tvångsåtgärd beträffande fartyget inte är tillåten enbart

för att hålla förhör (jfr artikel 226 nedan). En så strikt tolkning kan emellertid leda till orimliga resultat. Om kuststater skall ha möjlighet att åstadkomma en lagföring måste fartyget kunna stoppas och kvarhållas även för att säkra annan utredning än den som sker vid en undersökning av själva fartyget, dock troligen bara om förutsättningarna för att inleda rättsligt förfarande är uppfyllda och som huvudregel bara om kvarhållandet pågår endast begränsad tid. Om ett kvarhållande fortgår under en längre tid kan nämligen med fog hävdas att fartygets genomfart varaktigt hindras, något som endast är tillåtet i särskilt reglerade fall. Bestämmelser om förfarandet vid en fysisk inspektion, hur staten skall förfara efter en undersökning av fartyget samt om ställande av säkerhet finns i artikel 226.

Artikel 226 är tillämplig vid kuststaters undersökningar i hamn eller till sjöss av brott som begåtts utanför inre vatten. Artikeln gäller också vid hamnstaters undersökning av brott utanför statens jurisdiktion.

Inledningsvis framgår att en stat ej får uppehålla ett utländskt fartyg längre än nödvändigt för att genomföra undersökningen. Om undersökningen tyder på (*indicates*) att en överträdelse ägt rum skall enligt punkten b) frisläppande omedelbart ske, under förutsättning att rimliga formaliteter iakttagits, såsom ställande av borgen eller annan lämplig ekonomisk säkerhet.

Om det för ett kvarhållande av fartyget till säkerställande av ekonomiska anspråk räcker att undersökningen indikerar att en överträdelse har skett eller om det härför krävs att förutsättningarna för att inleda rättsliga förfaranden enligt artikel 220 är uppfyllda är något oklart. Svaret har främst betydelse för möjligheten till kvarhållande vid ingripanden i territorialhavet eller den ekonomiska zonen p.g.a. överträdelser begångna i zonen. Havsrättskonventionen uppställer nämligen vid sådana överträdelser betydligt högre krav för ett kvarhållande enligt artikel 220 punkt 6 än vad som följer av artikel 226. Kvarhållande enligt den först nämnda artikeln får endast ske då det föreligger klara objektiva bevis för att det från fartyget har skett ett förbjudet utsläpp som medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada på kuststaten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen eller på tillgångarna i dess territorialhav eller ekonomiska zon.

Artikel 226 innehåller generella regler för förfarandet vid och efter en undersökning företagen av en hamn- eller kuststat. Specifika regler för kuststatens rätt till ingripanden i olika avseenden finns däremot i artikel 220. Övervägande skäl talar därför för att de förutsättningar som anges i artikel 220 måste vara uppfyllda även då kvarhållande sker för att säkerställa ekonomiska anspråk.

Regleringen av kvarhållande i 8 kap. VlfL

Någon begränsning i rätten till kvarhållande för att säkerställa statens anspråk på vattenföroreningsavgift infördes inte i 8 kap. 7 § VlfL i samband med lagstiftningen om inrättandet av en svensk ekonomisk zon. Däremot begränsades möjligheten till sådant kvarhållande som sker i syfte att säkra bevisning till att endast avse fall då rätt till kvarhållande föreligger enligt artikel 220 punkt 6.

Vilka överväganden som låg bakom skillnaden i synsätt på de olika formerna av kvarhållande kan inte utläsas av förarbetena. Visserligen kan det första ledet för kvarhållande med stöd av artikel 220 punkt 6, nämligen att det är klarlagt att det skett ett utsläpp, anses uppfyllt då beslut fattats om att påföra någon vattenföroreningsavgift och det rättsliga förfarandet är då också avslutat. Kvarhållande kan enligt svensk lag emellertid också ske innan sådant beslut fattats om det finns sannolika skäl att avgift kommer att påföras. Vidare utgör det inte en förutsättning för kvarhållande med stöd av 8 kap. 7 § att utsläppet medfört eller hotat att medföra sådana betydande skador som anges i artikel 220 punkt 6

Normalt kräver ett kvarhållande för att säkerställa betalning att fartyget dessförinnan blivit föremål för ett ingripande för att säkra bevisning. Det kan emellertid förekomma att det utan att bevissäkring behöver ske ombord finns sannolika skäl att avgift kommer att påföras och att förbud eller föreläggande direkt kan meddelas med stöd av 8 kap. 7 §. Möjligheten att ingripa mot fartyget är då med svensk reglering mer vidsträckt än om motsvarande åtgärd sker för att säkra bevisning, ett förhållande som kan ifrågasättas mot bakgrund av regleringen i havsrättskonventionen.

Kvarhållande med stöd av RB

I RB finns inte någon motsvarighet till den rätt att kvarhålla ett fartyg som föreligger enligt 8 kap. VlfL. Ett kvarhållande som säkerhet för ekonomiska förpliktelser kan emellertid åstadkommas genom beslut om kvarstad.

Kvarstad i brottmål förutsätter att någon är skäligen misstänkt för brott. För kvarhållande av utländska fartyg p.g.a. överträdelser under genomfart av territorialhavet krävs att bevismaterialet vid en fysisk inspektion - som får ske vid klara skäl att anta att ett brott begåtts - berättigar till att inleda rättsliga förfaranden. I fall då det är fråga om utsläpp från utländska fartyg i territorialhavet kan således sägas föreligga överensstämmelse mellan lagstadgade förutsättningar för ett beslut om

kvarstad och konventionens reglering av kuststatens rätt att hålla kvar fartyget.

Vid utsläpp från utländska fartyg i den ekonomiska zonen saknas i dag svensk domsrätt och beslut om kvarstad i brottmål kan därmed inte meddelas. Rätten till kvarhållande enligt artikel 220.6 är synnerligen begränsad. Om man anser att förutsättningarna för kvarhållande enligt denna artikel skall tillämpas torde vid svensk domsrätt kvarstadsmöjligheten främst få betydelse om fartyget efter utsläppet anlöper svensk hamn. En komplikation, som förtjänar att anmärkas då det gäller kvarstad och säkerställande av ekonomiska anspråk på vattenföroreningsavgift, är att verkställighet endast kan ske om fartyg eller last tillhör den betalningsskyldige.

9.4.2 Kvarhållande m.m. för att förhindra förorening

Förbud och förelägganden av detta slag meddelas inte i brottsutredande syfte utan är en administrativ åtgärd som regleras i 7 kap. VlfL och som normalt beslutas av SjöV.

Internationell reglering

Av havsrättskonventionen och MARPOL följer att inspektion av ett utländsk fartyg kan ske då detta frivilligt befinner sig i hamn. Om det vid en sådan inspektion konstateras att fartyget har väsentliga brister skall hamnstaten - i vart fall om bristerna är av den karaktären att det föreligger hot om skada på den marina miljön - tillse att fartyget inte avseglar förrän bristerna är avhjälpta. Detta framgår av artikel 219 i havsrättskonventionen och av MARPOL.

I havsrättskonventionen, artikel 226, regleras också vilka åtgärder som en stat får vidta efter en undersökning som företagits med anledning av en misstänkt överträdelse av tillämpliga bestämmelser till skydd för den marina miljön. Vad som här föreskrivs gäller även då inspektion företagits av ett utländskt fartyg i territorialhavet eller den ekonomiska zonen på grund av överträdelser som inträffat vid genomfart av dessa vattenområden. Även i dessa fall gäller att - om ett frisläppande skulle utgöra ett oskäligt stort hot om skada på den marina miljön - frisläppande får vägras eller ske på villkor att fartyget anlöper närmast lämpliga reparationsvarv.

Förutom i ovan angivna fall kan ingripanden med förbud eller föreläggande ske då utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen till följd av

sjöolycka eller åtgärder i samband med sådan olycka riskerar att orsaka omfattande skador på svenskt territorium m.m. Då ingripandet avser ett utländskt fartyg på det fria havet (dit i detta sammanhang även den ekonomiska zonen räknas) har kuststaten rätt att ingripa med stöd av ingreppskonventionen.

Det skall anmärkas att bestämmelserna i havsrättskonventionen inte påverkar staternas rättighet att i enlighet med ingreppskonventionen genomdriva åtgärder för att skydda sin kust eller därmed förbundna intressen från förorening eller hot om förorening till följd av en sjöolycka eller handlingar i samband med en sådan olycka. Med sjöolycka förstås kollision mellan fartyg, grundstötning eller annat navigeringsmissöde eller annan händelse ombord på ett fartyg eller utanför detta (havsrättskonventionen artikel 221).

Svensk reglering

Regleringen i 7 kap. 5 § VlfL bygger på ingreppskonventionen men kan enligt ordalydelsen även komma till användning i andra fall än vid sjöolyckor. Också 7 kap. 4 § är enligt ordalydelsen tillämplig på utländska fartyg utanför inre vatten (jfr t.ex. 7 kap. 10 §), även om bestämmelsen främst synes ha tillkommit för att reglera sådana förbud och förelägganden som meddelas beträffande fartyg som befinner sig i hamn.

För förbud eller förelägganden enligt 7 kap. 4 eller 5 § - som meddelas utan samband med en "sjöolycka" och som avser ett utländskt fartyg under genomfart i territorialhavet eller den ekonomiska zonen - torde emellertid havsrättskonventionens begränsningar gälla.

9.5 Personella tvångsmedel

Vid utsläpp där påföljden endast kan bli böter kan häktning och därmed anhållande och gripande ske dels om den misstänkte är okänd och vägrar uppge namn och hemvist eller om hans uppgift om detta kan antas vara osann dels om den misstänkte saknar hemvist i riket och det finns risk för att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Syftet med en häktning i det första fallet är att framtvinga identitetsuppgifter. I det andra fallet är syftet att säkerställa lagföring och straff. Den sist angivna häktningsmöjligheten har ansetts vara av särskild betydelse beträffande bl.a. sjömän eller andra gästande utlänningar. Förutsättningar finns att tillämpa bestämmelsen vid olagliga utsläpp be-

gångna av utländska besättningsmän. Den s.k. proportionalitetsprincipen medför dock att hänsyn måste dock tas till om ett frihetsberövande av den misstänkte leder till att fartygets genomfart hindras.

Eftersom den misstänkte kan undgå häktning genom att deponera eller ställa säkerhet motsvarande bötesbeloppets storlek torde häktning redan av detta skäl sällan aktualiseras. Att frihetsberövande kan avse tiden fram till dess säkerhet ställs torde inte i sig stå i strid med havsrättskonventionen. Däremot innebär regleringen i konventionen att gripande och anhållande ombord på ett fartyg under genomfart endast kan ske om kuststaten över huvud taget får ingripa mot fartyget samt inleda rättsliga förfaranden.

Utsläpp som enligt svensk rätt kan föranleda fängelse är av det slag att fartygets genomfart inte skall anses oskadlig och därmed får hindras. Den "vederbörliga hänsyn" som enligt havsrättskonventionen skall tas till sjöfartens intressen vid avgörandet av om anhållande skall ske kan även i detta sammanhang beaktas inom ramen för proportionalitetsprincipen.

9.6 Sammanfattning i tabellform

Ingripanden mot utländska fartyg

Vattenområde där överträdelsen begås	**Vattenområde där ingripande sker**		
	Hamn - Inre vatten	**Territorialhav (TH)**	**Ekonomisk Zon (EEZ)**
Hamn - Inre vatten	Havsrättskonv: inga begränsningar Svensk domsrätt - fängelse i straffskalan RB och LKP: inga begränsningar Vf-avgift kan tas ut VlfL: gäller fullt ut Även förebyggande inspektioner - Hamnstatskontroll	Havsrättskonv: inga begränsningar Svensk domsrätt - fängelse i straffskalan RB och LKB: inga begränsningar Vf-avgift kan tas ut VlfL: ej förebyggande inspektioner (inspektionsmöjligheten är i dessa fall inte klart reglerad)	Havsrättskonv: ingripande efter hot pursuit Svensk domsrätt - fängelse i straffskalan Vf-avgift kan tas ut RB och LKP: inga begränsningar efter hot pursuit VlfL: som i TH efter hot pursuit (inspektionsmöjligheten är ej klart reglerad)
Territorialhav (TH)	Havsrättskonv: inga begränsningar Svensk domsrätt - dock fängelse endast vid allvarliga och uppsåtliga föroreningar RB och LKP: husrannsakan endast vid allvarliga och uppsåtliga föroreningar Vf-avgift kan tas ut VlfL: inga begränsningar Även förebyggande inspektioner - Hamnstatskontroll	Havsrättskonv: begränsad jurisdiktion, artikel 220.2 + artikel 27 Svensk domsrätt - dock fängelse endast vid allvarliga och uppsåtliga föroreningar RB och LKP: husrannsakan endast vid allvarliga och uppsåtliga föroreningar Vf-avgift kan tas ut VlfL: 1) Inspektion vid klara skäl att anta förbjudet utsläpp 2) Oljeprov 3) Förbud/föreläggande enl. 7 kap. + 8 kap	Havsrättskonv: ingripande efter hot pursuit Svensk domsrätt - dock fängelse endast vid allvarliga och uppsåtliga föroreningar RB och LKP: tillämplig efter hot pursuit - dock husrannsakan endast vid allvarliga och uppsåtliga föroreningar Vf-avgift kan tas ut VlfL: som i TH efter hot pursuit (inspektionsmöjligheten är ej klart reglerad)

Vattenområde där överträdelsen begås	**Vattenområde där ingripande sker**		
	Hamn - Inre vatten	**Territorialhav (TH)**	**Ekonomisk Zon (EEZ)**
Ekonomisk zon (EEZ)	Havsrättskonv: begränsad jurisdiktion, rättsliga förfaranden skall enligt huvudregeln suspenderas om flaggstaten inleder sådana förfaranden, artikel 228 Svensk domsrätt saknas RB och LKP (i den del som gäller straffrättsliga ingripanden) kan ej tillämpas Vf-avgift kan tas ut VlfL: inga begränsningar Även förebyggande inspektioner - Hamnstatskontroll	Havsrättskonv: mycket begränsad jurisdiktion, artikel 220.3-6 och artikel 228 Svensk domsrätt saknas RB och LKP (i den del som gäller straffrättsliga ingripanden) kan ej tillämpas Vf-avgift kan tas ut VlfL: 1) Inspektion vid a) uppenbart förbjudet utsläpp som medfört eller kan medföra betydande skador eller vid b) grundad anledning misstänka förbjudet utsläpp + utsläppet medfört eller kan medföra betydande skador + befälhavaren vägrat lämna uppgifter eller lämnat felaktiga uppgifter + inspektion påkallad av omständigheterna i övrigt, 6 kap. 2 a § 2) Oljeprov 3) Förbud/föreläggande enligt 7 kap. 4) Begränsad rätt att meddela förbud/föreläggande i ärenden om vf-avgift	

10 Teknisk bevissäkring

De flesta oljeutsläpp till sjöss upptäcks i samband med flygspaning. För att underlätta upptäckt och registrering har man på flygplanen tillgång till diverse teknisk utrustning.

Till bevissäkringen av oljeutsläpp hör även att bedöma om utsläppet bestått av mineralolja och, i sådant fall, den beräknade oljemängden i utsläppet. Vidare skall utsläppet knytas till ett visst fartyg. I detta kapitel beskrivs kortfattat olika tekniska hjälpmedel vid upptäckt och registrering av oljeutsläpp, oljeprovtagning och kemisk analys, datasimulering av oljeutsläpps beteende samt den i Sverige använda metoden för uppskattning av oljemängd. Kapitlet inleds med en kortfattad beskrivning av vad som inträffar då olja kommer ut i vattnet. Redovisningen i kapitlet bygger delvis på Handbok Oljeutsläpp till sjöss, Bevissäkring från fartyg, Bonn Agreement Contracting Parties 1993 (översatt till svenska av KBV).

10.1 Oljans beteende i vattnet

Hur ett oljeutsläpp förändras då det kommer i kontakt med havsytan beror på vilken typ av olja eller oljeprodukt som släpps ut samt de yttre förhållanden som råder vid utsläppet.

Lätta (lågviskösa) oljor, t.ex. bensin eller eldningsolja, sprider sig snabbt över stora ytor medan tjockare (högviskösa) oljor ofta omvandlas till klumpar eller sjok. Förutom oljans karaktär påverkas ett oljeutsläpps utbredning av vind- och strömförhållanden samt vågmönster. När oljan breder ut sig ökar avdunstningen. Ju lättare olja, desto snabbare avdunstning. Av betydelse för avdunstningen är även vindhastighet, vatten- och lufttemperatur, graden av solbestrålning samt förekomsten av rengöringsmedel i utsläppet.

När olja kommer ut i vattnet löses vissa lättare fraktioner upp, andra bildar en emulsion men den största delen blandar sig vanligtvis över huvud taget inte. Vid emulsion bildas antingen olja-i-vatten emulsion, s.k. dispergering, eller vatten-i-olja emulsion, s.k. mousse. Vid disper-

gering uppstår oljedroppar i vattnet, vilka antingen stiger till ytan eller förs med vattenströmmarna bort från utsläppsplatsen. Mousse uppstår då oljan tar upp vatten som finfördelas till små vattendroppar inuti oljan. Vatteninnehållet i vissa emulsioner kan uppgår till 80-90 procent. Emulgeringsprocesserna gynnas av kraftiga vågrörelser. Av betydelse är även oljans viskositet (trögflutenhet). Slutligen påverkas ett oljeutsläpps beteende av s.k. fotooxidation, en process som underlättas och påskyndas av solljuset.

Samtidigt som oljan ändrar beteende genom de tidigare nämnda processerna förflyttas oljan. Av betydelse för hur snabbt och i vilken riktning oljeutsläppet driver är främst strömriktning och strömhastighet samt vindens hastighet.

Alla oljeutsläpp utsätts för biologisk nedbrytning genom mikroorganismer i vattnet. Nedbrytningshastigheten påverkas främst av vattentemperaturen och tillgången till syre och närsalter. De lättare beståndsdelarna i oljan bryts ned till komponenter som löses i vattnet och försvinner. Det som blir kvar av oljan kan på sikt sjunka till botten. Eftersom tillgången på syre är begränsad vid havsbotten kan emellertid den biologiska nedbrytningen av tyngre oljerester avta eller helt upphöra.

10.2 Upptäckt och registrering

Flygburna fjärranalyssystem har kommit att spela stor roll för att upptäcka och lagra information om oljeutsläpp till sjöss. Fjärranalyssystem jämför skillnaden i reflektion eller olika former av strålning från en ren vattenyta med motsvarande strålning från en förorenad yta. Systemen baseras på en kombination av olika sensorer, vilka används för att detektera och registrera främst oljeutsläpp. I operativ tillämpning utnyttjas sidspanande radar (SLAR) för att upptäcka utsläpp medan undersökning av utsläpp sker med infraröd linjescanner (IR-scanner), ultraviolett linjescanner (UV-scanner) och mikrovågsradiometer (MRW). Lågljus-TV (LLLTV), infraröd (IR) kamera eller ultralågljussystem (ULLIS) används för att underlätta identifieringen av fartyg vid dåliga ljusförhållanden.

Samtliga KBV:s flygplan är försedda med SLAR, IR/UV-scanner samt IR-kamera. MRW har använts tidigare men utnyttjas ej längre. Ett komplement till de nämnda sensorerna är visuella observationer, dokumentation med vanlig videokamera och/eller stillbildskamera. Oljeprov kan tas från KBV:s fartyg.

10.2.1 Sidspanande radar - SLAR

Även vid mycket låga vindstyrkor bildas s.k. kapillärvågor på vattenytan. Olja bildar en film på vattenytan och dämpar dessa kapillärvågor varigenom området blir blankare än omgivande havsyta. Med hjälp av SLAR-utrustning kan reflexionen mellan olika delar av vattenytan jämföras. En utgående radarstråle från SLAR-en återkastas vid reflexion, orsakad av kapillärvågor. Om kapillärvågorna dämpas av t.ex. olja reflekteras liten eller ingen signal tillbaka till flygplanet. De reflekterade radarpulserna sammanställs i SLAR-systemet till en bild som visas på en TV-monitor. En ren vattenyta återges som en grå yta på skärmen medan oljefläckar framträder som svarta partier.

Radarstrålen från SLAR-en kan riktas åt endera eller båda sidorna om flygplanet. Det maximala radardetekteringsavståndet är normalt ca 30 km på varje sida. Stråket rakt under flygplanet ligger i skugga och kan inte registreras med SLAR.

10.2.2 Infraröd/ultraviolett (IR/UV) scanner

Infraröd scanner registrerar skillnaden i IR-strålningen från vattenytan. Olja dämpar IR-strålningen från vattnet, tjockare delar av en oljefilm dämpar mera än tunnare partier. Med IR-scanner kan därför viss information fås om tjockleksvariationerna i ett utsläpp. Däremot registrerar inte IR de allra tunnaste partierna i utsläppet. Med IR-utrustning kan registreringar göras både dag och natt under förutsättning att inte dimma eller moln absorberar IR-strålarna.

UV-utrustning används för att registrera det UV-ljus från solen som reflekteras av oljan och den omgivande vattenytan. En oljefilm reflekterar UV-ljuset bättre än en ren vattenyta. Reflektionen påverkas dock inte av filmtjockleken. Med UV visas därför hela oljeutsläppet, även mycket tunna delar. IR och UV scanner kompletterar därför varandra.

IR och UV-scanner har relativt liten svepvidd, normalt 300-500 m under planet beroende på flyghöjd.

10.2.3 Mikrovågsradiometer (MRW)

Med MRW registreras havsytans strålning av mikrovågor. Ett oljeutsläpp på ytan ökar denna strålning. Hur stor ökningen är beror på olje-

filmens tjocklek. Mätning med MRW gör det därmed möjligt att kartlägga tjockleksvariationer hos oljefilmen och därmed beräkna utsläppets volym. Emellertid är beräkningsprocessen komplicerad och inte fullständig, varför MRW för närvarande inte används av KBV.

10.2.4 Lågljus-TV-kameror (LLLTV) och ultralågljussystem (ULLIS)

Dåliga ljusförhållanden försämrar möjligheterna till visuella observationer och därmed identifieringen av misstänkta fartyg. Med en LLLTV-kamera kan identifieringen underlättas, i synnerhet efter digital databearbetning. ULLIS är ett kamerasystem som bygger på databehandling av en kamerabild och som kan resultera i att fartygets namn kan avläsas.

10.2.5 Laserflourosensor (LSF)

Samtliga tidigare redovisade sensorsystem registrerar fenomen på vattenytan, men registreringen möjliggör inte några säkra slutsatser om att det som registrerats är mineralolja. Genom registrering med LSF-system kan man däremot hundraprocentigt avgöra om utsläppet bestått av mineralolja. Utveckling pågår för att ta fram operativa flygburna LSF-system, men erfarenheterna av systemen är ännu begränsade.

10.2.6 Visuell observation

Visuell observation är den mest använda metoden för att fastställa och bedöma om ett oljeutsläpp är otillåtet enligt MARPOL. Med visuell observation kan också en uppskattning göras av oljevolymen i utsläppet.

Av undersökningar som utförts vid olika fältförsök har konstaterats att inget utsläpp med en oljehalt av 15 ppm eller mindre kunnat upptäckas med visuell observation (utsläpp med denna låga oljehalt kan inte heller registreras med sensorutrustning). Inte heller utsläpp med en oljehalt mellan 15 ppm och 100 ppm har kunnat observeras från luften under normala flygförhållanden (under mycket speciella förhållanden har dock sådana utsläpp varit synliga). Däremot kan tillåtna utsläpp av lastolja som sker mer än 50 nautiska mil från land ge upphov till synliga spår på vattenytan (se resolution MEPC.61(34) "Visibility Limits of Oil Discharges of Annex I of MARPOL 73/78 samt ITOPF 1981, Aeri-

al observation of oil at sea. The International Tanker Owners Pollution Federation Ltd., Technical Information Paper 1, London).

Beräkning av oljevolym

Ett oljeutsläpp på vattenytan består oftast av en eller flera partier med tunna skimrande ytor, ibland med inslag av relativt tjocka partier. De tjocka delarna av ett oljeutsläpp är mörkfärgade, mindre tjocka partier uppvisar blå eller regnbågsliknande färgskiftningar medan de tunnaste partierna är grå eller silverskimrande. Genom fältförsök med kontrollerade oljeutsläpp har utifrån oljeutsläppets färg ungefärlig tjocklek fastställts och därmed volymen olja i utsläppet kunnat beräknas. Genom att addera de delar av den totalt förorenade ytan som täcks av olja med respektive färgton kan en grov uppskattning göras av volymen olja i utsläppet. Den tabell som används i Sverige och internationellt bygger på ovan nämnda fältförsök.

Förhållande mellan färg, filmtjocklek och volym hos oljefilmer på vattenytan

Nivå	Färg	Ungefärlig tjocklek mikrometer	Ungefärlig volym kubikmeter/ kvadratkilometer
1	silverskimrande	0,02	0,02
2	grå	0,1	0,1
3	regnbågsfärgad	0,3	0,3
4	blå	1,0	1
5	blå/brun	5,0	5
6	brun/svart	15-25	15-25
7	mörkbrun/svart	mer än 100	mer än 100
	brun/orange-färgad mousse	Vatten-olja emulsion, s.k. mousse, har bildats. Den är vanligen 1-4 mm tjock men kan vara ännu tjockare. Andelen vatten i emulsionen kan bara bestämmas genom provtagning. Förekomsten av mousse ger en skenbart större oljemängd, vilket måste beaktas då den utsläppta oljemängden bestäms.	

10.3 "Back-tracking"

Genom att använda olika parametrar, som vind- och strömförhållanden, vågmönster samt de förändringsprocesser som oljan genomgår i vattnet är det möjligt att med någon grad av säkerhet matematiskt beräkna ett oljeutsläpps förflyttning och utspridning. Tekniken används främst vid oljebekämpningsoperationer för att föutsäga ett utsläpps utspridning och förflyttning, men kan också användas omvänt, dvs. för att med utgångspunkt från ett oljeutsläpps aktuella position beräkna utsläppsplatsen och hur oljan förflyttat sig från denna plats. Metoden kallas "back-tracking".

De erhållna positionerna för hur oljan förflyttat sig tas fram i ett datorbaserat simuleringsprogram, framtaget av SMHI. Det spår som fås fram kan sedan kombineras med liknande spår, med tidsreferenser, för de fartyg som passerat området (om sådan registrering skett). Ett fartyg som vid tidpunkten för utsläppet befann sig i närheten av utsläppsplatsen och som kan identifieras kan bli misstänkt för utsläppet. För att det skall kunna fastställas att utsläppet härrör från fartyget krävs emellertid ytterligare bevisning, normalt att identitet uppnås mellan oljeprov från fartyget och från utsläppet.

10.4 Oljeprov

För att fastställa att ett utsläpp bestått av mineralolja och för att härleda ett utsläpp till ett viss fartyg är det ibland nödvändigt att ta oljeprov från utsläppet och ombord på fartyget.

I det först nämnda fallet räcker det med en enkel analys. I det andra fallet är det däremot nödvändigt att göra kemiska analyser, där prov från den utsläppta oljan jämförs med prov från oljan ombord. Tidigare har olika kemiska analysmetoder använts för identifiering av oljeprover. Den metod som främst används i dag är emellertid en kombination av gaskromatografi och masspektrometri, den s.k. GC/MS-metoden. Med denna analysmetod får man fram ett spektrogram hos den analyserade oljan, vilket närmast kan jämföras med ett "fingeravtryck". Analyser med GC/MS-metoden påverkas inte av de förändringar som har skett i oljans sammansättning efter utsläppet.

Vid användning av GC/MS-metoden är det möjligt att få fram nästan obegränsad information från ett enstaka oljeprov. Analysen är emellertid tidskrävande och dyrbar. Därför görs först en inledande grov analys med bara GC, varigenom prov som inte uppvisar några likheter

kan sållas bort. För den efterföljande GC/MS-metoden väljs ett begränsat antal komponenter i oljan ut för analys.

Sammansättningen av komponenter hos en olja är större om den är en blandning av olika oljor. Ett oljeutsläpp från ett fartygs maskinutrymme utgörs ofta av en sådan komplex blandning oljor. Det sätt varpå olika oljor hanteras ombord kan medföra att en sådan blandning vid olika tidpunkter får olika sammansättning. Detta medför i sin tur att det kan vara svårt att uppnå identitet mellan ett oljeprov från utsläppet och ett senare prov från fartyget.

Analys av oljeprov görs i Sverige av Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL). Vid analysen används GC/MS-metoden.

11 Det internationella samarbetet vid utredning och lagföring

11.1 Inledning

Som tidigare påpekats är sjöfarten en internationell näring och fartyg förflyttar sig obehindrat mellan olika länder. En av grundförutsättningarna för att olagliga oljeutsläpp skall kunna bekämpas och beivras är därför ett fungerande samarbete över nationsgränserna.

Det internationella samarbetet vid utredning och lagföring av misstänkt olagliga oljeutsläpp regleras i ett flertal globala och regionala konventioner eller överenskommelser. Vissa är av mer generell karaktär och omfattar samarbetet mellan rättsliga myndigheter i brottmål. Andra är endast tillämpliga på överträdelser av bestämmelserna rörande förorening från fartyg och tar främst sikte på sådan teknisk bevissäkring som sker i hamn genom inspektion, oljeprover m.m. Konventionerna kompletteras av resolutioner eller rekommendationer med riktlinjer för hur samarbetet är tänkt att fungera.

Åtgärder som de nu nämnda kan i Sverige företas av SjöV - och ibland av KBV - då dessa myndigheter agerar i egenskap av tillsynsmyndighet. Om i stället polis eller åklagare skall vidta motsvarande åtgärder krävs att beslut om åtgärden kan fattas med stöd av RB:s bestämmelser. Det måste således finnas anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal förövats och brottet skall - i princip - kunna bli föremål för lagföring i Sverige. Vidare måste de ytterligare förutsättningar som krävs för ett eventuellt beslut om tvångsmedel vara uppfyllda. I andra fall kan förundersökningsåtgärder vidtas endast efter särskild framställning om rättshjälp i brottmål enligt de överenskommelser som gäller på det området (se nedan avsnitt 11.2).

Om det på ett fartyg begåtts en överträdelse inom svenskt sjöterritorium eller ekonomisk zon och det är aktuellt att från svensk sida begära att åtgärder skall vidtas i en annan stat gäller motsvarande skillnader mellan tillsynsmyndigheters respektive rättsliga myndigheters möjlig-

heter att agera. Hamnstatens eller flaggstatens myndigheter kan med anledning av uppgifter från svensk myndighet vidta de administrativa eller straffrättsliga åtgärder som är möjliga med stöd av deras lagstiftning, men en svensk framställning om brottsutredande åtgärder, t.ex. förhör, görs enligt de överenskommelser som gäller för inbördes rättshjälp i brottmål.

Rapporteringen av oljeutsläpp till det misstänkta fartygets flaggstat, s.k. flaggstatsrapport, regleras i såväl havsrättskonventionen som i MARPOL. Anvisningar för förfarandet vid sådan rapport finns också i rekommendationer utfärdade på global och regional nivå. I svensk författning har emellertid inte reglerats vare sig när sådan rapport skall ske, vilken myndighet i flaggstaten som skall tillställas rapporten eller vilken svensk myndighet som ansvarar för att rapport skickas. Vid våra kontakter med företrädare för SjöV, KBV, polisen och åklagarväsendet har det också visat sig att det inte finns någon klar rutin för hur förfarandet med flaggstatsrapport skall tillämpas. Det är vidare osäkert hur detta institut förhåller sig till en framställning om överförande av lagföring i brottmål enligt 1959 års konvention om inbördes rättshjälp i brottmål, 1972 års lagföringskonvention eller den särskilda överenskommelsen om överförande av lagföring mellan de nordiska länderna.

I detta kapitel lämnas en översiktlig redovisning av den internationella regleringen på området.

11.2 Internationellt samarbete i brottmål

11.2.1 Inbördes rättshjälp

1959 års europeiska konvention om inbördes rättshjälp i brottmål

Samarbetet vid utredning och rättshjälp i brottmål regleras av 1959 års europeiska konvention om inbördes rättshjälp i brottmål (SÖ 1968:15). Till konventionen var den 1 september 1998 följande stater anslutna: Belgien, Bulgarien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Grekland, Irland, Island, Israel, Italien, Lettland, Lichtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Republiken Tjeckien, Schweiz, Slovakien, Spanien, Stor-

britannien, Sverige, Turkiet, Ungern och Österrike. Ryssland har undertecknat konventionen men ännu inte ratificerat den.

Som uttrycket inbördes rättshjälp antyder, bygger det internationella rättsliga samarbetet på reciprocitet. För att samarbetet skall fungera förutsätts därför i princip att en stat inte kräver bistånd av en annan stat om den själv inte är beredd att ge bistånd vid ett omvänt förhållande. I Sverige lämnas emellertid i stor utsträckning rättshjälp även om vi inte har något avtal med den främmande staten. Således kan bevisupptagning vid svensk domstol ske på begäran av stat som inte är ansluten till 1959 års konvention. I många andra stater är emellertid en överenskommelse eller en utfästelse om reciprocitet en förutsättning för att rättshjälp skall lämnas.

Enligt 1959 års konvention har de fördragsslutande parterna åtagit sig att i enlighet med konventionens bestämmelser lämna varandra rättshjälp i största möjliga utsträckning i mål eller ärenden avseende beivrande av brott som gäller under den aktuella partens judiciella myndigheter.

Överträdelser av förbudet mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen kan i vissa länder endast bli föremål för administrativa sanktioner. Inbördes rättshjälp kan då inte lämnas med stöd av 1959 års konvention.

I konventionen regleras bevisupptagning, delgivning, överförande av lagföring, uppgifter ur kriminalregister och underrättelse om straffdomar rörande konventionslands medborgare.

I kapitel 1 anges i vilken omfattning de fördragsslutande parterna är skyldiga att lämna varandra rättshjälp. En förutsättning är att den begärande staten har jurisdiktion över den gärning som föranleder framställningen. Bistånd kan under vissa förhållanden vägras.

Sverige har gjort förbehåll om att bistånd kan vägras om gärningen inte är belagd med straff i svensk lag, om förundersökning rörande gärningen har inletts i Sverige eller i tredje stat, om den misstänkte i Sverige eller i tredje stat har åtalats för gärningen eller dom rörande denna har meddelats, om i Sverige eller i tredje stat har fattats beslut om att nedlägga förundersökningen eller åtal för gärningen eller att ej inleda förundersökning eller väcka åtal för gärningen eller om straff för brottet är preskriberat enligt svensk lag.

Kapitel 2, artiklarna 3-6, handlar om framställningar om bevisupptagning och omfattar sådan rättshjälp som myndigheter i den anmodade staten verkställer i syfte att för utländsk myndighets räkning anskaffa utredning eller tillhandahålla bevismaterial eller handlingar i brottmål. De typiska formerna för sådan rättshjälp är upptagande av ed, förhör med parter, upptagande av bevis genom vittne, sakkunnig eller syn eller

av skriftligt bevis. En särskild form av bevisupptagning sker med utnyttjande av tvångsmedlen husrannsakan, beslag eller kvarstad.

Enligt artikel 3 skall framställningar från judiciell myndighet efterkommas. Sverige har förklarat att när det gäller bevisupptagning enligt artiklarna 3, 4 och 6 avses med judiciell myndighet endast domstol medan detta begrepp - såvitt avser övriga artiklar - även omfattar åklagare (se Sveriges förklaring till artikel 24). Förklaringen binder endast svenska myndigheter. Från svensk sida är vi däremot förpliktade att godta framställning från exempelvis en utländsk åklagarmyndighet om denna enligt sitt lands lagstiftning är behörig att göra en framställning om rättshjälp enligt konventionen.

Att vi i Sverige accepterar framställningar från utländsk åklagare framgår av 9 och 10 §§ lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet samt 1 § lagen (1946:816) om bevisupptagning åt utländsk domstol.

Artikel 5 gäller beslag och husrannsakan. Vid Sveriges ratificering av konventionen gjordes förbehåll av innebörd att rättshjälp enligt denna artikel inte kom att lämnas av Sverige. Sedan det genom lagen (1975:295) om användning av vissa tvångsmedel på begäran av främmande stat (se nedan) skapats möjligheter att under vissa förutsättningar besluta om bl.a. beslag och husrannsakan på begäran av främmande stat har förbehållet till artikel 5 modifierats och vissa möjligheter finns numera att lämna bistånd med beslag och husrannsakan även med stöd av 1959 års konvention. En förutsättning härför är dock bl.a. att gärningen enligt svensk lag kan medföra utlämning, vilket i nordiska förhållanden innebär att frihetsstraff kan följa på det brott som ligger till grund för framställningen och i utomnordiska förhållanden att det för den gärning för vilken åtgärd begärs enligt svensk lag är stadgat fängelse i mer än ett år. Hänvisningen till påföljden för brottet ställer till särskilda komplikationer då det gäller förbjudna utsläpp.

Bevisupptagning som avses i konventionen sker enligt lagen (1946:816) om bevisupptagning åt utländsk domstol och lagen (1946:817) om bevisupptagning vid utländsk domstol. Lagarna behandlar upptagning av skriftligt bevis, vittnesförhör eller bevis företedda av sakkunniga, syn, samt förhör med part under sanningsförsäkran. Bevisupptagning i brottmål får ske utomlands endast om det finns synnerliga skäl.

Den svenska förklaringen av begreppet judiciell myndighet i 1959 års rättshjälpskonvention innebär att åklagare som vill ha till stånd bevisupptagning vid utländsk domstol måste gå vägen via svensk domstol. Andra typer av framställningar om rättshjälp med anledning av en

pågående förundersökning - t.ex. begäran om polisförhör eller delgivning - får göras av åklagare.

Artikel 15 reglerar vilka myndigheter som bör förmedla skriftväxling mellan staterna i olika rättshjälpsärenden. Föreskrifterna innebär att framställningar om bevisupptagning enligt artiklarna 3-5 skall ske mellan respektive justitieministerier. I övrigt, t.ex. vid delgivning, samt i brådskande fall får skriftväxling ske direkt mellan respektive lands judiciella myndigheter.

Artikel 15 innehåller två särbestämmelser. Enligt den första får - i fall då direktkontakt är medgiven mellan myndigheter i olika länder - denna kontakt tas genom den internationella kriminalpolisorganisationens - ICPO-Interpols förmedling (p. 5).

Sverige har angett att alla framställningar till Sverige om rättshjälp skall göras på diplomatisk väg. I brådskande fall får framställningen skickas direkt till Utrikesdepartementet (UD). Avser framställningen rättshjälp under en pågående förundersökning överlämnas den av UD till Riksåklagaren (RÅ) som i sin tur översänder framställningen till berörd myndighet inom landet. Svenska framställningar om rättshjälp utomlands skickas genom svensk beskickning eller svenskt konsulat. Framställningen inges av åklagare eller domstol till UD (se Cirk (1968:32) till de allmänna domstolarna och åklagarna med vissa föreskrifter i anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål), som därefter vidarebefordrar den till behörig myndighet i den anmodade landet.

Det sagda innebär att de flesta framställningar om rättshjälp måste gå vägen via UD. Det förekommer emellertid att begäran om rättshjälp både från och till ett annat land - genom förmedling av Interpol - görs direkt mellan berörda myndigheter för att i efterhand kompletteras med en framställning via UD.

Reglerna om skriftväxling i artikel 15 påverkar inte de överenskommelser om direkt kommunikation myndigheter emellan som två stater kan ha avtalat inbördes. Denna särbestämmelse innebär att på det nordiska området gäller 1974 års nordiska överenskommelse om inbördes rättshjälp genom delgivning och bevisupptagning (SÖ 1975:42).

1974 års nordiska överenskommelse om inbördes rättshjälp genom delgivning och bevisupptagning

Rättshjälpskonventionen från år 1959 är tillämplig även inom Norden, men inom detta område gäller också vissa speciella regler i syfte att

underlätta samarbetet med delgivningar och bevisupptagningar mellan de nordiska länderna.

Framställning om delgivning och bevisupptagning sker enligt artikel 1 genom direkt skriftväxling mellan berörda statliga myndigheter i de fördragsslutande staterna. I Cirk (1995:419) angående inbördes rättshjälp mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge genom delgivning eller bevisupptagning är angivet till vilken myndighet i respektive land som en framställning skall skickas.

Förutom den nordiska överenskommelsen om inbördes rättshjälp genom delgivning och bevisupptagning finns på det nordiska området ett avtal om samverkan mellan ländernas polismyndigheter. Avtalet innebär att polismyndighet i de flesta fall genom direktkontakt kan få till stånd polisförhör och delgivningar i annat nordiskt land. Eftersom strafflagstiftningen i de nordiska länderna är tämligen likartad är det möjligt att även begära förhör med misstänkta. Beslut att begära förhör eller liknande åtgärd i annat nordiskt land fattas enligt Rikspolisstyrelsens (RPS:s) föreskrifter (1993:2) FAP 061-1 av förundersökningsledare. Enligt samma föreskrift skall samarbetet mellan de nordiska länderna inte onödigt betungas av framställningar i ärenden av mindre vikt. Som sådana ärenden räknas brottsutredningar av gärningar beträffande vilka anledning saknas att döma till annan påföljd än böter. Denna föreskrift kan antas verka hämmande på åklagare då det gäller att begära bistånd vid utredningar rörande oljeutsläpp.

Lagen (1975:295) om användning av vissa tvångsmedel på begäran av främmande stat (tvångsmedelslagen)

Tvångsmedelslagen innehåller generella bestämmelser om användning av beslag, husrannsakan och kvarstad för utländsk myndighets räkning i anledning av att någon i den främmande staten är misstänkt, tilltalad eller dömd för en där straffbelagd gärning. Framställning av Sverige om motsvarande åtgärd i utlandet görs enligt 1959 års rättshjälpskonvention eller - inom Norden - med stöd av överenskommelsen om bevisupptagning mellan de nordiska länderna. Framställning om husrannsakan eller beslag under förundersökningsstadiet torde kunna göras av åklagare, i förhållandet med de nordiska länderna direkt till vederbörande polis- eller åklagarmyndighet och i annat fall genom att framställningen inges till UD.

Tvångsmedelslagen är inte tillämplig på överträdelser som endast bestraffas genom ett administrativt förfarande.

Egendom som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen om gärningen eller vara frånhänd någon genom brott får tas i beslag och överlämnas till den främmande staten. Även egendom som kan antas vara förverkad p.g.a. brott kan under i lagen angivna förutsättningar tas i beslag. För eftersökande av egendom som är underkastad beslag får husrannsakan företas.

Kvarstad får enligt lagen endast beslutas för att säkerställa verkställighet av ett utländskt förverkandebeslut, som har meddelats eller kan komma att meddelas, om det skäligen kan befaras att verkställighet annars skulle försvåras. Verkställighet av förverkandebeslut som meddelats i annat land kan ske med stöd av nordiska verkställighetslagen samt internationella verkställighetslagen (se nedan).

Som villkor för användning av tvångsmedel ställs vissa krav, något olika beroende på om framställningen görs av utomnordisk eller nordisk stat. Förutsättningarna för bifall till utomnordisk stats framställning är snävare än för nordiska stater. Här krävs bl.a. att den gärning som ligger till grund för framställningen motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är stadgat fängelse i mer än ett år.

För bifall till en framställning av nordisk stat krävs bl.a. att frihetsstraff kan följa på det brott som ligger till grund för framställningen samt att gärningen eller gärning av motsvarande beskaffenhet är straffbelagd i svensk rätt.

Framställning om tvångsmedel av utomnordisk stat görs direkt till UD, på diplomatisk väg om inte överenskommelse träffats om tillämpning av annan ordning. UD överlämnar framställningen till RÅ. Om RÅ finner att framställningen inte lagligen kan bifallas bör han genast överlämna ärendet till chefen för justitiedepartementet, så att regeringen får möjlighet att omedelbart pröva om framställningen skall avslås. Om det inte finns hinder mot bifall till framställningen skall RÅ låta företa behövliga åtgärder. RÅ har därvid möjlighet att delegera handläggningen till lägre åklagarmyndighet.

Det finns ingen absolut skyldighet att verkställa en begärd åtgärd. Även om lagliga hinder inte möter mot bifall till framställningen kan åklagare avslå denna om han av särskilda skäl finner att beslag inte bör äga rum. I allmänhet bör dock en lagligen grundad framställning bifallas. Det kan tilläggas att - när förutsättningarna för rättshjälp är uppfyllda - det med tanke på rättshjälpskonventionen finns en folkrättslig förpliktelse att lämna begärd rättshjälp.

Framställningar om tvångsmedel av nordiska stater görs av vederbörande polis- eller åklagarmyndighet direkt hos svensk åklagarmyndighet. Åklagaren skall då pröva om lagliga förutsättningar finns för bifall till framställningen.

Verkställda beslag skall skyndsamt anmälas hos rätten, som har att avgöra om beslaget är lagligen grundat. I fråga om beslag på begäran av nordisk stat avgör domstolen om egendomen skall överlämnas till den främmande staten. Om däremot framställningen kommer från ett utomnordiskt land ankommer denna prövning på regeringen - sedan domstol prövat beslaget.

11.2.2 Överförande av lagföring

Lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott (lagföringslagen)

Lagen gäller i förhållande till stater som tillträtt den europeiska konventionen den 15 maj 1972 om överförande av lagföring i brottmål (dock ej beträffande stat som tillträtt den europeiska konventionen från år 1964 om straff för trafikbrott). Lagföringskonventionen hade den 1 september 1998 tillträtts av Danmark, Estland, Lettland, Nederländerna, Norge, Republiken Tjeckien, Slovakien, Spanien, Sverige, Turkiet, Ukraina och Österrike. Ytterligare nio stater har undertecknat konventionen men ännu inte ratificerat den.

I huvudsak innebär konventionen att en fördragsslutande stat till en annan fördragsslutande stat kan göra en framställning om att den anmodade staten skall inleda lagföring för gärning som är ett straffbart brott både enligt lagstiftningen i den ansökande staten och i den anmodade staten. Om en administrativ myndighet är behörig att ta befattning med en lagöverträdelse skall den anses som brott enligt konventionen endast om det är möjligt att få saken prövad av domstol. I andra fall får överförande av lagföring inte ske.

Överförande av lagföring är möjlig i första hand då den misstänkte har hemvist i den anmodade staten, då han är medborgare där eller då denna stat är hans ursprungliga hemland. Överförande av lagföring kan också motiveras av utredningsskäl eller av att den misstänktes närvaro vid förhandling endast kan säkerställas i den andra staten. Även i vissa andra fall, som motiveras främst av praktiska skäl, kan överförande av lagföring ske.

Som grundläggande krav för överförande av lagföring från Sverige till annat land gäller enligt 2 § lagföringslagen att någon är misstänkt för brott enligt svensk lag. Det är således en låg misstankegrad som kan utlösa ett förfarande enligt lagen. Ibland kan överförande av lagföring

av utredningsskäl därmed bli aktuellt trots att det bevismaterial som finns i Sverige inte utgör tillräckliga skäl för åtal.

Framställning om överförande av lagföring skall enligt konventionen göras skriftligen av justitieministeriet i den ansökande staten till justitieministeriet i den anmodade staten. I Sverige har dock UD utsetts att sända och ta emot framställningar till eller från utomnordiska länder. I brådskande fall får framställning även översändas genom Interpol (se 21 § förordningen (1978:108) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott).

Det är RÅ, som efter anmälan från åklagare, beslutar om framställning om överförande av lagföring skall ske till ett utomnordiskt land. RÅ prövar också enligt huvudregeln frågor om överförande av lagföring från utomnordiskt land till Sverige.

I förhållandet mellan de nordiska länderna får framställning göras direkt av behörig myndighet i staterna (22 § lagföringsförordningen). Av de nordiska staterna har endast Danmark, Norge och Sverige ratificerat lagföringskonventionen. Mellan samtliga nordiska länder har emellertid träffats ett inbördes samarbetsavtal om överförande av lagföring i brottmål. Avtalet är inte ett statsfördrag, men fungerar i praktiken som ett sådant. I avtalet anges till vilken myndighet i respektive land som en begäran om lagföring skall sändas.

För svenskt vidkommande prövas fråga om överförande av lagföring i nordiska förhållanden av åklagare, som är behörig att väcka åtal för brottet. Anser åklagaren att framställningen skall avslås skall ärendet överlämnas till RÅ.

1959 års rättshjälpskonvention

Överförande av lagföring i brottmål kan även ske enligt artikel 21 i 1959 års rättshjälpskonvention. Denna blir främst tillämplig i förhållande till utomnordiska stater som inte tillträtt lagföringskonventionen. Framställning om lagföring i annan stat skall enligt 1959 års rättshjälpskonvention göras av justitieministeriet i den ansökande staten till justitieministeriet i den anmodade staten. Framställningar skall enligt Sveriges förklaring göras på diplomatisk väg.

Det skall tilläggas att huvudprincipen enligt 1957 års utlämningskonvention (som inte behandlas här) är att om man inte kan utlämna en person så skall man överta lagföringen i stället.

11.2.3 Schengenavtalet och pågående översyn av regleringen av inbördes rättshjälp i brottmål

För närvarande pågår inom EU och Europarådet samt inom svenska justitiedepartementet en översyn av regleringen av förfarandet vid inbördes rättshjälp i brottmål. Översynen inom EU syftar till att - i överensstämmelse med Schengenkonventionen - utarbeta en tilläggskonvention till 1959 års konvention med kompletterande bestämmelser om förfarandet vid inbördes rättshjälp mellan länderna inom EU. Arbetet bedrivs inom ramen för EU:s tredje pelare.

Avsikten med den svenska översynen är att åstadkomma en lag som reglerar allt internationellt samarbete (utom utlämning) i brottmål. I samband med översynen kommer Schengenavtalet att inarbetas i den svenska lagstiftningen. En promemoria i ämnet kan förutses under år 1999.

Schengensamarbetet innebär bl.a. ett långtgående polisiärt och rättsligt samarbete mellan EU:s medlemsstater. I princip bygger samarbetet på de principer om direktkontakt myndigheter emellan som f.n. gäller mellan de nordiska länderna. Ytterligare en väsentlig skillnad i förhållande till 1959 års konvention är också att inbördes rättshjälp skall kunna lämnas bl.a. i fråga om överträdelser som beivras genom ett administrativt förfarande, under förutsättning att beslutet kan överklagas till domstol. Vidare skall rättshjälp genom beslag eller husrannsakan kunna ske i större utsträckning än i dag. Slutligen medger Schengenavtalet under vissa särskilt angivna omständigheter övervakning och förföljelse av en gärningsman över gränsen in till en grannstat. Förföljelse får dock endast avse landgräns. Däremot kan fortsatt övervakning ske med överskridande av alla sorters gränser, dvs. även sjögräns. Som förutsättning för fortsatt övervakning - med samtycke av mottagande stat - gäller att den fortsatta övervakningen skall avse ett brott som kan föranleda utlämning. Genom Amsterdamfördraget kommer Schengenfrågorna att gå upp i EU:s regelverk under första och tredje pelaren.

Förutom arbetet med en kompletterande konvention med anledning av Schengensamarbetet pågår inom Europarådet ett arbete med att revidera 1959 års konvention. Avsikten är att regelverket skall förenklas. Sannolikt kommer dock ej så långtgående regler att föreslås som de som kommer att gälla mellan EU-länderna.

11.2.4 Indrivning

Möjlighet att i annat land begära verkställighet av bl.a. ådömda böter regleras av lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom. I förhållande till de nordiska länderna gäller lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge ang. verkställighet av straff m.m.

Nordiska verkställighetslagen

Mellan de nordiska länderna gäller att dom, varigenom dömts till böter eller förverkande av egendom eller i brottmål utdömts ersättning för rättegångskostnader, på begäran kan verkställas i ett annat nordiskt land. Detsamma gäller beslut om bl.a. kvarstad som har meddelats till tryggande av anspråk av nu nämnt slag. Bestämmelser om användningen av kvarstad vid förverkandebeslut finns i lagen om användning av vissa tvångsmedel på begäran av främmande stat (se ovan).

Framställning om verkställighet av böter i Sverige görs av vederbörande myndighet i Danmark, Norge, Finland, Island eller Norge. Framställning från svensk sida om verkställighet i något av de andra nordiska länderna görs hos Justitiedepartementet i den stat där verkställigheten avses äga rum. Framställning får också göras hos underordnad myndighet, som tillagts behörighet att motta sådan framställning.

Internationellt samarbete rörande verkställighet

Lagen om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom reglerar bl.a. verkställighet med stöd av den i Haag den 28 maj 1970 undertecknade europeiska konventionen om brottmålsdoms internationella rättsverkningar (brottmålsdomskonventionen). Lagen gäller bl.a. böter eller förverkande som ådömts eller beslutats efter rättegång i brottmål eller som ålagts eller beslutats av annan myndighet än domstol, om regeringen förordnat att verkställighet får ske. Enligt förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom gäller lagen i nu nämnt avseende endast i förhållande till Cypern, Danmark, Finland, Island, Nederländerna, Norge, Spanien, Turkiet och Österrike (1 §).

För att verkställighet skall få ske uppställs vissa allmänna krav. Speciella regler gäller vid s.k. utevarodom.

Det skall nämnas att det på andra områden träffats särskilda överenskommelser om internationellt samarbete rörande verkställighet, t.ex. då det gäller narkotikabrottslighet samt för att möjliggöra förverkande av vinning av brott.

11.3 Internationellt samarbete vid förorening från fartyg

11.3.1 Havsrättskonventionen

Enligt en allmän bestämmelse i konventionen åligger det staterna att samarbeta direkt och genom globala och regionala organ för att utarbeta regler och förfaranden för att skydda och bevara den marina miljön (artikel 197). För att säkerställa konventionens tillämpning har staterna ålagts skyldighet respektive getts befogenhet att agera i skilda avseenden.

Flaggstaters skyldighet att vidta utredningsåtgärder

Som tidigare redovisats har flaggstaten ett betydande ansvar för att statens fartyg uppfyller gällande internationella regler rörande skydd för den marina miljön och det är också flaggstaten som har det yttersta ansvaret för att överträdelser begångna på dess fartyg blir beivrade, oavsett var de begåtts. Flaggstatens ansvar medför, att då man från svensk sida saknar lagliga eller praktiska möjligheter att ingripa mot eller rättsligt beivra ett oljeutsläpp som begåtts på ett utländskt fartyg, man alltid bör begära att flaggstaten utreder överträdelsen. Enligt artikel 217 punkt 6 är nämligen flaggstaten på en stats skriftliga begäran skyldig att utreda fallet. Om flaggstaten finner att det föreligger tillräckliga bevis för att inleda rättsligt förfarande skall detta ske utan dröjsmål.

Då flaggstaten genomför en utredning angående en överträdelse får flaggstaten begära bistånd från varje annan stat som kan bidra till att klarlägga omständigheterna i fallet och sådan stat är skyldig att försöka tillmötesgå flaggstatens begäran om bistånd (artikel 217 punkt 5).

Om Sverige begärt att flaggstaten skall utreda en överträdelse skall flaggstaten - oavsett vad resultatet blir av utredningen - enligt artikel 218 punkt 7 omedelbart informera Sverige om de åtgärder som vidta-

gits och resultatet därav. Denna information skall även lämnas till behörig internationell organisation, varmed avses IMO.

Motsvarande skyldigheter åvilar självklart Sverige i egenskap av flaggstat.

Hamnstaters skyldigheter att vidta utredningsåtgärder

Om ett oljeutsläpp begåtts på svenskt sjöterritorium eller i den ekonomiska zonen och det är känt vilken utländsk hamn det misstänkta fartyget avser att anlöpa härnäst kan Sverige begära att hamnstaten utreder överträdelsen. Enligt havsrättskonventionen är hamnstaten, så långt det är möjligt, skyldig att efterkomma en sådan anmodan om utredning från en kuststat eller från flaggstaten (artikel 218 punkt 3). Den utredning som hamnstaten gör skall på begäran lämnas till flaggstaten eller kuststaten.

På motsvarande sätt skall Sverige, så långt det är möjligt, beträffande ett fartyg som befinner sig i en svensk hamn, på begäran av annan stat utreda ett utsläpp som påstås ha skett på fartyget.

Hamnstaten kan på begäran av en kuststat också inleda rättsliga förfaranden, men sådana förfaranden skall avbrytas på begäran av kuststaten. Bevismaterialet skall då, tillsammans med eventuell ställd säkerhet, lämnas till kuststaten.

Kuststaters skyldigheter

Enligt havsrättskonventionen har kuststater ingen skyldighet att verkställa utredningar beträffande misstänkta överträdelser, men skall på begäran bistå flaggstaten med utredningsåtgärder, när så är möjligt.

Rapportering till flaggstaten

Då en stat, antingen i egenskap av hamnstat eller kuststat, vidtar åtgärder mot ett utländskt fartyg skall flaggstaten omedelbart underrättas och också tillställas alla officiella rapporter rörande de åtgärder som vidtagits. Beträffande överträdelser som begåtts i territorialhavet gäller underrättelseskyldigheten dock endast åtgärder som vidtagits vid rättsliga förfaranden, dock skall flaggstatens diplomatiska eller konsulära representanter och, när så är möjligt, dess sjöfartsmyndighet, omedelbart underrättas om varje sådan åtgärd.

11.3.2 MARPOL

Allmänt om samarbetet vid överträdelser av konventionen

Enligt en allmän bestämmelse skall parterna samarbeta för att upptäcka överträdelser och för att verkställa bestämmelserna i konventionen och de skall därvid begagna alla lämpliga och användbara medel för spaning och miljöövervakning samt alla lämpliga förfaranden för rapportering och insamling av bevismaterial.

Det åligger en fördragsslutande part, närhelst en överträdelse sker inom partens jurisdiktion, att antingen

1. föranstalta om att rättsligt förfarande inleds i enlighet med dess lag eller
2. tillhandahålla fartygets flaggstat sådana upplysningar och bevis i dess besittning som visar att en överträdelse skett.

Liksom havsrättskonventionen är MARPOL uppbyggd kring principen att åtgärder vidtas i hamn (antingen av en hamn- eller kuststat) eller av flaggstaten.

Således får ett fartyg - i syftet att bekräfta huruvida ett olagligt utsläpp har begåtts - i varje hamn underkastas inspektion. Inspektion får utföras också då en begäran om sådan undersökning mottagits från en annan fördragsslutande part jämte tillräckliga bevis för att det från fartyget har skett ett olagligt utsläpp. Rapport om undersökningen skall tillställas den part som begärt undersökningen samt administrationen (varmed enligt MARPOL:s definitioner avses regeringen i fartygets flaggstat) så att lämplig åtgärd kan vidtas. Rapport skall också tillställas administrationen om en inspektion i annat fall företagits och denna tyder på att en överträdelse har skett (har staten jurisdiktion över brottet kan i stället rättsliga åtgärder vidtas, se ovan).

MARPOL reglerar också rapportering till flaggstaten i andra fall än i samband med en undersökning i hamn.

Enligt en generell bestämmelse åligger det varje fördragsslutande stat att till flaggstaten överlämna bevis om att det från ett fartyg har skett ett olagligt utsläpp. Om det är praktiskt möjligt skall befälhavaren underrättas om den påstådda överträdelsen.

Den administration som underrättats skall efter mottagandet av sådana bevis undersöka saken och kan då begära att den andra staten överlämnar ytterligare bevis på den påstådda överträdelsen. Finner administrationen att tillräckliga bevis föreligger för att inleda rättsligt förfarande skall sådant förfarande inledas så snart som möjligt. Flaggstaten

skall skyndsamt underrätta den part som rapporterat den påstådda överträdelsen och organisationen (dvs. IMO) om vidtagen åtgärd.

Närmare om samarbetet

Det närmare förfarandet för samarbetet enligt MARPOL regleras i den mycket omfattande IMO resolutionen A.787(19) om hamnstatskontroll. Till denna finns bifogat bl.a. riktlinjer rörande förfarandet vid undersökningar av brott mot utsläppsbestämmelserna samt en lista över möjliga bevis för att ett olagligt utsläpp ägt rum. I resolutionen betonas att en rapport rörande ett misstänkt olagligt utsläpp bör kompletteras av bevis, vilka som minimum innehåller den information som anges i bilagan.

Då det gäller samarbetet vid överträdelser av utsläppsbestämmelserna anges vilka åtgärder kuststater respektive hamnstater kan och bör vidta med anledning av uppgifter den erhållit om ett förbjudet utsläpp.

Om kuststaten erhåller sådana uppgifter som nu nämnts får kuststaten undersöka saken och samla in sådana bevis som är möjliga (en hänvisning görs här till bilagan om möjliga bevis). Visar undersökningen att fartyget är på väg till en hamn inom kuststatens jurisdiktion bör - sedan fartyget anlöpt hamn - kuststaten vidta hamnstatsåtgärder. Om däremot fartygets nästa angöringshamn ligger inom annan fördragsslutande parts jurisdiktion bör kuststaten, när så är lämpligt, överlämna bevisen till denna part och begära att parten vidtar åtgärder som hamnstat.

I båda de tidigare refererade fallen liksom då det inte kan klarläggas vilken hamn fartyget är på väg till skall kuststaten informera flaggstaten om händelsen och de bevis som finns tillgängliga.

När det gäller hamnstater (varmed här avses alla stater som utför åtgärder i hamn) anges att dessa, på grundval av rapporter om misstänkta oljeutsläpp, får utföra undersökningar i syfte att verifiera huruvida det från fartyget har skett ett olagligt utsläpp. Sådana undersökningar skall utföras av förrättningsmän, utsedda eller bemyndigade av fördragsslutande part. Det anges att en part som begär att annan part skall utföra en hamnstatsundersökning skall förete tillräckliga bevis för att det på fartyget begåtts en överträdelse i strid med konventionen.

Om undersökningen visar att ett olagligt utsläpp begåtts inom statens jurisdiktion skall staten antingen föranstalta om att rättsligt förfarande inleds (*cause proceedings to be taken,* ibland översatt med "tillse att åtgärder vidtas") enligt dess lagstiftning eller överlämna all information

och bevis angående överträdelsen till flaggstaten. Om staten inleder rättsligt förfarande skall flaggstaten informeras härom.

Förfarandet vid flaggstatsrapport regleras särskilt.

Enligt resolutionen skall rapport rörande bristfälligheter eller överträdelser så snart som möjligt, helst inom 60 dagar, tillställas flaggstaten. Rapporten kan utformas i enlighet med särskild bilaga.

I riktlinjerna betonas vikten av att en rapport om ett olagligt utsläpp kompletteras av följande dokumentation.

- Redogörelse av den som gjort observationen av utsläppet. Av redogörelsen bör bl.a. framgå vilka överväganden som lett observatören till slutsatsen att utsläppet inte kan komma från någon annan källa.
- Redogörelse för de metoder som använts vid oljeprovstagning, både från utsläppet och ombord på fartyget (var, hur och av vem oljeprover tagits m.m.).
- Resultatet av analys av oljeprover och vilken metod som använts vid analysen m.m.
- Redogörelse av den inspektör som utfört undersökning ombord på fartyget.
- Vittnesutsagor och utsagor av andra förhörda personer.
- Fotografier på utsläppet.
- Kopior av relevanta delar av fartygets dokument.

All dokumentation som översänds skall vara verifierad och utsagor skall vara undertecknade och daterade av personerna själva. Underskrifterna skall, om möjligt, vara bevittnade.

När flaggstaten fått en rapport om ett misstänkt oljeutsläpp skall flaggstaten, så snart som möjligt, informera den part som skickat rapporten om vidtagna åtgärder. Parten och IMO bör också underrättas om resultatet av dessa åtgärder.

Formulär för flaggstatsrapport och flaggstatens svar på en sådan rapport finns bifogade till resolutionen.

11.3.3 Parismemorandumet om hamnstatskontroll

För övervakningen av tillämpningen av bl.a. bestämmelserna i MARPOL har 17 europeiska länder och Kanada undertecknat det s.k. Parismemorandumet om hamnstatskontroll. Memorandumet kompletteras av EG-direktivet om hamnstatskontroll (båda behandlade i bl.a. avsnitt 4.6.3).

Samarbetet med hamnstatskontroll sker mellan sjöfartsmyndigheterna i respektive land via ett särskilt mail-boxsystem. Med stöd av överenskommelsen om hamnstatskontroll kan SjöV/inspektionen i Sverige,

i händelse av ett oljeutsläpp från ett utländskt fartyg och om det är känt vilken hamn fartyget kommer att anlöpa, rapportera saken till motsvarande sjöfartsmyndighet i det landet samt framföra en begäran om att en s.k. MARPOL-inspektion utförs. En sådan begäran torde i de allra flesta fall efterkommas.

11.3.4 Helsingforskonventionen

Allmänt om samarbetet enligt konventionen

I såväl 1974 års som 1992 års Helsingforskonvention finns en regel rörande samarbetet mellan Östersjöländerna då det gäller förhindrande av förorening från fartyg. Enligt föreskriften skall parterna på lämpligt sätt bistå varandra vid undersökning av överträdelser som skett eller som misstänks ha skett inom Östersjöområdet. Sådant bistånd kan enligt konventionen innefatta - men är inte begränsat till - granskning genom behöriga myndigheter av oljedagböcker, lastdagböcker, skepps- och maskindagböcker samt tagande av oljeprov.

I konventionerna finns också ett flertal regler rörande samarbetet vid bekämpning av havsföroreningar. Här föreskrivs bl.a. att parterna var för sig eller i samarbete skall utveckla och tillämpa övervakningsformer som täcker Östersjöområdet, i syfte att upptäcka och registrera utsläpp till havs av olja och andra skadliga ämnen.

Närmare anvisningar för hur samarbetet bör fungera ges i rekommendationer antagna av Helsingforskommissionen. En reviderad rekommendation antogs under år 1998. Det åligger parterna att rapportera angående implementeringen av rekommendationen.

Närmare om samarbetet

Enligt rekommendationen skall varje Östersjöstat som får en rapport om att ett olagligt utsläpp inträffat i Östersjöområdet vidta nödvändiga åtgärder för att utreda saken. Under en sådan utredning kan det land som svarar för utredningen begära att andra Östersjöstater bistår med att samla in nödvändig information och/eller bevis.

Om en Östersjöstat får en sådan begäran om bistånd från ett annat Östersjöland skall det assisterande landet, i enlighet med sin nationella lag (*in accordance with its national law*) lämna rättsligt eller admini-

strativt bistånd för att överlämna den begärda informationen/bevisen till den andra staten, i den utsträckning det är möjligt.

En begäran om rättsligt eller administrativt bistånd kan enligt rekommendationen avse, men är inte begränsad till,

- eftersökning av ett misstänkt fartyg, identifikation av befälhavaren och/eller andra ansvariga personer
- rapporter av möjliga utsläpp
- tagande av oljeprover ombord eller från utsläppet
- analys av oljeprov (enligt rekommendationen skall om möjligt gas kromatografi/masspektrometri - GC/MS - metoden användas)
- kontroll och/eller kopiering av fartygets dokument (oljedagbok m.m.)
- "statements" av besättningen
- inspektion av utrustning, tankar eller last
- verifikationer angående registrering, uppgifter om ägarförhållanden, försäkringsbolag m.m.
- insamling av andra bevis.

Det bistånd som lämnas skall vara inriktat på en insamling av tillräckliga bevis på huruvida fartyget överträtt gällande utsläppsbestämmelser. En hänvisning görs här till IMO-resolution A.787.19, med riktlinjer för optimal insamling av bevis, samt handboken "Oljeutsläpp till sjöss - Bevissäkring vid utsläpp från fartyg".

När resultatet av utförda åtgärder översänds till annan stat betonas att bevisen skall presenteras på ett sådant sätt att rättsliga åtgärder underlättas. Alla bevis producerade av flygövervakningen, som oljeobservationsloggar, fotografier, videoinspelningar m.m. skall överlämnas till den stat som verkställer undersökningen.

I rekommendationen talas genomgående om vad en kontraktslutande part kan, skall eller bör göra. Till rekommendationen har fogats en lista över de nationella myndigheter i respektive Östersjöstat som samarbetar vid utförandet av utredningar (*co-operating in conducting investigations*). För svenskt vidkommande är SjöVoch KBV angivna.

Avsikten torde vara att direktkontakt mellan i bilagan angivna myndigheter är medgiven. Då det gäller begäran om att administrativa åtgärder skall vidtas beträffande ett fartyg som befinner sig i hamn innebär detta ingen skillnad i förhållande till vad som gäller enligt Parismemorandumet om hamnstatskontroll. Även i övrigt torde begäran om åtgärder tillsynsmyndigheter emellan, t.ex. inhämtande av upplysningar om fartygs registrering osv. kunna framföras direkt till sjöfartsmyndigheten i det anmodade landet.

11.3.5 Bonnavtalet

Även inom ramen för Bonn-avtalet har man - på motsvarande sätt som beträffande Östersjön - utarbetat rutiner för samordnad flygövervakning av avtalsområdet och för dokumentation och bevissäkring mot fartyg som bryter mot gällande utsläppsbestämmelser. Länderna har ett ömsesidigt varningssystem samt rutiner för samordnade bekämpningsinsatser vid större olyckor eller illegala utsläpp. Handboken "Oljeutsläpp till sjöss, Bevissäkring vid utsläpp från fartyg" har utarbetats inom Bonn-avtalets ram. Ytterligare en handbok håller på att färdigställas. Samarbetet mellan länderna sker med stöd av andra konventioner eller överenskommelser.

11.3.6 Avslutande kommentarer

Som tidigare nämnts är samarbetet vid oljeutsläpp främst inriktat på sådan teknisk bevissäkring som kan göras av sjöfartsmyndighet i respektive land. Formellt regleras emellertid samarbetet mellan stater. Även andra åtgärder än sådana som utförs av sjöfartsmyndighet borde därför kunna begäras. Om den begärda åtgärden är av det slag att den endast kan utföras av brottsutredande myndighet i det anmodade landet är det emellertid ofta så att åtgärden inte kan utföras inom ramen för myndighetens egen befogenhet, främst därför att det anmodade landet saknar jurisdiktion över brottet. Om åtgärden utförs beror då på om åtagande härom föreligger p.g.a. någon annan överenskommelse, främst 1959 års konvention eller samarbetet mellan de nordiska länderna, eller om man ändå är beredd att lämna rättshjälp.

11.4 Uppfyller Sverige sina förpliktelser enligt konventionerna om åtgärder mot förorening från fartyg?

11.4.1 Sverige som flaggstat

Enligt havsrättskonventionen och MARPOL åligger det Sverige att verkställa utredningar och, om möjligt, inleda rättsligt förfarande med anledning av rapporter om utsläpp från svenska fartyg.

Enligt svensk rätt är ett brott mot utsläppsbestämmelserna, som begås på ett svenskt fartyg, straffbart i Sverige oavsett var överträdelsen begåtts. Om rapport angående ett sådant utsläpp inkommer från ett annat land och det finns anledning anta att ett brott förövats skall i princip förundersökning inledas. Vissa möjligheter till förundersökningsbegränsning finns dock.

Således anges i 23 kap. 1 § andra stycket RB att förundersökning inte behöver inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Denna möjlighet till förundersökningsbegränsning infördes år 1994 mot bakgrund av en redogörelse för disproportionen mellan antalet anmälda brott och antalet uppklarade brott (se prop. 1994/95:23 s. 94 f.). Som exempel på situationer där det i praktiken saknas möjlighet att utreda och lagföra ett brott nämndes i förarbetena bl.a. sådana fall där den misstänkte avvikit och inte kan förväntas bli anträffad, fall då gärningsmannen lämnat landet och inte kan förväntas återkomma och där det inte finns förutsättningar för utlämning samt fall då brottet begåtts utomlands och bevisningen inte finns tillgänglig här.

I motiven påpekas att - även om inget fall i teorin är omöjligt att utreda - det närmast är självklart att verkligheten sätter en gräns för vilka insatser som kan göras för att utreda brottet. Principen om absolut förundersökningsplikt bör enligt motiven tolkas på det sättet att den innebär en skyldighet att inleda utredning endast när det ligger inom det rimligas gräns att anta att en utredning kan leda till att saken blir uppklarad och någon kan lagföras för brottet.

Möjligheten till förundersökningsbegränsning enligt den angivna regeln kan bli aktuell att tillämpa beträffande oljeutsläpp som inträffat på utländskt vatten, om den utredning som bifogas rapporten är bristfällig eller om den misstänkte inte är bosatt i Sverige. Då man avgör om förundersökning kan underlåtas måste självklart en bedömning göras av möjligheterna att få fram ett komplett förundersökningsmaterial.

Även med stöd av 23 kap. 4 a § RB kan beslutas att förundersökning inte skall inledas bl.a. om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter. Också denna möjlighet till förundersökningsbegränsning kan bli tillämplig vid oljeutsläpp.

Den omständigheten att det enligt svensk rätt finns möjlighet att underlåta att inleda förundersökning kan inte anses medföra att Sverige inte uppfyller sina åligganden som flaggstat. Vad flaggstaten är skyldig att göra är att undersöka varje anmält fall och göra en bedömning av om förutsättningar finns att vidta rättsliga åtgärder. Flaggstatens ansvar

på detta område bör dock medföra att möjligheterna till förundersökningsbegränsning tillämpas mycket restriktivt.

11.4.2 Sverige som kuststat

Det internationella regelverket ålägger kuststaten att rapportera överträdelser till flaggstaten samt underrätta flaggstaten om åtgärder som vidtagits mot ett utländskt fartyg. Vidare skall kuststaten, så långt det är möjligt, bistå flaggstaten vid utredning av en överträdelse som begåtts på flaggstatens fartyg.

Som tidigare påpekats har förfarandet vid s.k. flaggstatsrapportering inte reglerats i svensk författning och synes inte heller tillämpas särskilt frekvent. Våra överväganden och förslag i denna fråga redovisas i avsnitt 23.5.

En begäran om utredningsåtgärder torde oftast bli aktuell i de fall Sverige rapporterat en överträdelse till flaggstaten men kompletterande utredning begärs. Om förundersökningen lagts ned i Sverige kan rättshjälp enligt 1959 års rättshjälpskonvention formellt sett vägras. Möjligheten att vägra rättshjälp bör självklart inte utnyttjas i dessa fall.

11.4.3 Sverige som hamnstat

Enligt internationell reglering skall Sverige på begäran av annan stat verkställa undersökningar rörande misstänkta utsläpp från fartyg som frivilligt befinner sig i svensk hamn.

Enligt svensk rätt kan i dessa fall SjöV företa inspektion av fartyget.

Förfarandet vid inspektion regleras i 6 kap. 3 § VlfL samt i föreskrifter meddelade av SjöV. Som tidigare påpekats (avsnitt 9.2.2) framgår inte uttryckligen av lagtexten att en utökad inspektion av fartyget får ske om detta behövs för att verifiera huruvida ett utsläpp skett från fartyget. I praktiken utför emellertid Sjöfartsinspektionen en utökad inspektion i dessa fall.

Inte någon konvention synes innebära skyldighet för brottsutredande myndighet att agera i vidare utsträckning än som följer av svensk rätt. Åtgärder av sådana myndigheter kan endast vidtas om Sverige har jurisdiktion över brottet eller om framställning gjorts om rättshjälp i brottmål.

11.5 Hur effektivt är förfarandet vid internationellt samarbete?

Regleringen av samarbetet vid misstänkta utsläpp är, som framgått av det föregående, främst uppbyggt kring att utredningsåtgärder antingen skall vidtas av flaggstaten eller medan fartyget befinner sig i hamn.

Vilka möjligheter som rent praktiskt finns att genom bistånd från andra länder erhålla ett så komplett utredningsmaterial att åtal kan väckas eller vattenföroreningsavgift tas ut i Sverige är i stor utsträckning beroende av vilka åtgärder som behöver utföras efter det att fartyget lämnat svenskt vatten. Av betydelse är också om fartygets nästa angöringshamn är känd, vilket land fartyget är registrerat i samt slutligen den misstänktes nationalitet.

11.5.1 Teknisk bevissäkring

Möjligheterna att via internationellt samarbete snabbt åstadkomma teknisk bevissäkring, genom t.ex. inspektion, oljeprover, kontroll av fartygets handlingar m.m., är generellt sett mycket bra. Under förutsättning att fartygets nästa angöringshamn är känd kan SjöV antingen med stöd av Parismemorandumet om hamnstatskontroll eller HELCOM-samarbetet direkt till behörig myndighet i hamnstaten framföra en begäran om att inspektion eller andra administrativa åtgärder skall vidtas då fartyget anlöpt hamn.

Även i förhållande till andra länder torde SjöV direkt till sjöfartsmyndigheten i det andra landet och med åberopande av MARPOL eller havsrättskonventionen kunna framföra en begäran om att hamnstaten företar undersökning av fartyget. Ingenting hindrar tillsynsmyndighet från att agera även sedan förundersökning inletts. Rent praktiskt kan åklagare som har ett intresse av att en tillsynsåtgärd, t.ex. inspektion, vidtas utomlands kontakta SjöV, som kan framföra en begäran om att åtgärden skall utföras av motsvarande sjöfartsmyndighet i aktuellt land. Den utredning som SjöV tillställs med anledning av sin begäran kan därefter överlämnas till åklagaren.

Om teknisk bevissäkring i stället skall ske med stöd av det internationella samarbetet mellan brottsutredande myndigheter är det betydligt mer komplicerat. Skall samarbetet vid oljeutsläpp fungera effektivt är det därför angeläget att polis och åklagare har kännedom om de möjligheter till bevissäkring som samarbetet mellan sjöfartsmyndigheterna erbjuder.

11.5.2 Förhör m.m.

Möjligheterna att via internationellt samarbete snabbt få till stånd muntlig utredning utomlands, såsom förhör med besättningsmedlemmar och andra personer, är mindre goda.

Visserligen innefattar IMO:s och HELCOM:s riktlinjer för förfarandet vid undersökningar i syfte att klargöra om det från fartyget begåtts ett otillåtet oljeutsläpp även inhämtande av uppgifter (*statements*) från besättningen. S.k. signed statements begärs och bifogas också ibland hamnstatsrapporter från andra länder.

Statements från besättningen kan självklart fungera som underlag för en bedömning av om det finns skälig anledning att misstänkta att ett brott begåtts och om förundersökning skall inledas eller fullföljas från svensk sida. De särskilda krav beträffande förundersökningsförfarandet som gäller i förhållande till den misstänkte och som bl.a. innebär att denne innan åtal väcks skall underrättas om misstanken samt ges möjlighet att ta del av sådan utredning som tillförts förundersökningen av annan än honom själv medför emellertid att åtal inte kan väckas enbart på grundval av utredning, som införskaffats via sjöfartsmyndighet. Om hamnstaten inte har jurisdiktion över brottet, vilket normalt är fallet, måste en framställning om polisförhör samt eventuell bevisupptagning vid domstol ske med stöd av samarbetet i brottmål. Den utredning som görs av sjöfartsmyndighet kan emellertid vara fullt tillräcklig för att fatta beslut om vattenföroreningsavgift.

När det gäller de nordiska länderna finns ett väl utvecklat samarbete mellan de brottsutredande myndigheterna. Det är således förhållandevis enkelt att få till stånd polisförhör - även med misstänkta - i ett annat nordiskt land. Då det gäller andra länder är det rättsliga samarbetet inte lika rationellt och det kan ibland vara mycket svårt att införskaffa erforderlig utredning med bistånd av utländsk polis. Ytterligare en komplikation är de skillnader i utredningsförfarandet m.m. som finns mellan olika länder samt att otillåtna oljeutsläpp i vissa stater endast bestraffas administrativt.

Då det gäller länderna inom EU är en ny ordning på gång innebärande att begäran om rättshjälp i brottmål skall kunna ske genom direktkontakt mellan respektive myndigheter, vilket kommer att underlätta det internationella samarbetet. Frågan om ytterligare åtgärder krävs för att effektivisera det rättsliga samarbetet på området "olagliga utsläpp" återkommer vi till i avsnitt 26.4.

11.5.3 Delgivning

Enligt 23 kap. 18 § RB skall den misstänkte innan åtal väcks beredas tillfälle att ta del av förundersökningen samt underrättas om möjligheten att yttra sig över denna och begära kompletterande utredning.

S.k. 23:18-delgivning kan endast underlåtas då förundersökning enligt 23 kap. 22 § RB inte behöver genomföras. Sist angivna bestämmelse är tillämplig om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Praktiskt tillämpas bestämmelsen främst när den misstänkte erkänt gärningen och det finns förutsättningar att beivra brottet genom strafföreläggande eller ordningsbot samt i andra bötesfall som inte kräver vidlyftig utredning.

Utredningar rörande misstänkta oljeutsläpp är ofta av komplicerat slag och det är ytterst sällan som något erkännande föreligger. Möjligheten att avstå från förundersökning i sådana mål är därför begränsad. Detta leder till att inte heller delgivning enligt 23 kap. 18 § RB kan underlåtas.

Underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB kan lämnas muntligen eller skriftligen. Om för brottet är föreskrivet svårare straff än fängelse i mer än sex månader skall underrättelsen delges den misstänkte. Inga formella hinder finns mot att använda delgivningsformen förenklad delgivning enligt 3 a § delgivningslagen (1970:428). Denna delgivningsform, som innebär att handlingen skickas till den misstänkte under hans senast kända adress och att det minst en dag senare skickas ett meddelande om att handlingen sänts, förutsätter dock att den misstänkte underrättats om att delgivningsformen kommer att användas. Delgivningsformen är inte heller tänkt att användas gentemot personer bosatta i utlandet. Om den misstänkte är bosatt utomlands är det främst rekommenderad försändelse med mottagningsbevis eller delgivning med stöd av överenskommelserna om inbördes rättshjälp i brottmål som kan användas.

Om åtal sedermera väcks måste, för att stämningsansökan skall kunna prövas av domstolen, den tilltalade delges stämning i brottmål. Förenklat delgivningsförfarande får inte tillämpas.

Enligt huvudregeln är en tilltalad skyldig att inställa sig personligen vid huvudförhandling i tingsrätt och hovrätt. Sådan skyldighet föreligger dock inte om målet kan avgöras även om han inte infinner sig och hans närvaro kan antas vara utan betydelse för utredningen. Möjlighet att avgöra målet i den tilltalades utevaro föreligger enligt 46 kap. 15 § RB bl.a. om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, dock under förutsättning att saken kan utredas tillfredsställande.

Självklart är det att föredra att den tilltalade inställer sig vid huvudförhandlingen, inte bara av utredningsskäl utan också för att det kan antas ha viss psykologisk betydelse att behöva personligen närvara vid en huvudförhandling. Det är emellertid att märka att om den tilltalade skall vara personligen närvarande vid huvudförhandlingen så måste han också personligen delges kallelse till denna. Om en tilltalad som är bosatt utomlands inte inställer sig kan vite inte dömas ut och han kan inte heller hämtas till rätten.

11.5.4 Indrivning

Som redovisats ovan finns i dag mycket begränsade möjligheter att få en dom på böter eller ett beslut om kvarstad verkställt utomlands, annat än i de nordiska länderna.

Del C Kartläggning

12 Beivrandet av oljeutsläpp

12.1 Direktiven

Vi skall enligt direktiven kartlägga förekomsten av oljeutsläpp och andra utsläpp av förorenande ämnen inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon under de senaste åren samt redovisa i vilken omfattning utsläppen lett till straffrättsliga eller andra ingripanden från berörda myndigheter. Utifrån redovisningen skall vi analysera anledningen till att inte alla utsläpp föranlett något ingripande samt identifiera de svårigheter som är förknippande med att vidta rättsliga åtgärder med anledning av olagliga utsläpp av förorenande ämnen till sjöss.

12.2 Genomförande av uppdraget

Sedan år 1970 förs inom KBV statistik över antalet rapporterade oljeutsläpp inom svensk ansvarszon (varmed avses de vattenområden beträffande vilka KBV svarat för övervakning och oljebekämpning, dvs. Sveriges territorialhav, kustvattnen, Vänern och Mälaren samt vattenområdet utanför Sveriges territorialhav beträffande vilket KBV p.g.a. internationella åtaganden haft ansvar för övervakning och oljebekämpning. Detta område motsvaras fr.o.m. den 1 januari 1993 av Sveriges ekonomiska zon). Därvid registreras de utsläpp som upptäcks från KBV:s fartyg och flygplan. Statistiken omfattar t.o.m. år 1996 även sådana utsläpp som inrapporterats i hamnområden, som är kommunalt ansvarsområde.

Statistiken över rapporterade oljeutsläpp är osäker. Antalet upptäckta utsläpp till sjöss är beroende av de resurser som står till förfogande för havsövervakningen. Då det gäller utsläppen i hamnområden inrapporteras inte alla utsläpp till KBV. Inte heller inom Räddningsverket finns någon tillförlitlig statistik över dessa utsläpp. Tanken är att varje kommun med början år 1996 skall underrätta Räddningsverket om de rädd-

ningstjänstinsatser som vidtagits med anledning av utsläpp från fartyg inom kommunalt ansvarsområde. Inrapporteringen är emellertid frivillig och enligt vad vi inhämtat från Räddningsverket är rapporteringen för år 1996 inte heltäckande. I vilken utsträckning de utsläpp som rapporterats till Räddningsverket även ingår i KBV:s statistik kan inte utläsas.

Det finns anledning förmoda att de utsläpp i hamnområden, som varit av sådan omfattning att de krävt räddningstjänståtgärder, i de flesta fall kommit till KBV:s kännedom och därmed ingår i KBV:s statistik. Mot bakgrund härav har vi inte ansett det rimligt att särskilt försöka kartlägga alla utsläpp som inträffat i hamn. Generellt är dessa utsläpp också av mindre intresse för vårt uppdrag, eftersom de ingripande- och utredningssvårigheter som föreligger då ett utsläpp upptäcks till sjöss inte är lika framträdande då ett utsläpp inträffar i hamn. Vid vår kartläggning av oljeutsläppen har vi således utgått från KBV:s statistik. Vi har sedan valt att särskilt studera i vilken utsträckning som de oljeutsläpp som rapporterats under åren 1994-1996 lett till straffrättsliga åtgärder och/eller till att vattenföroreningsavgift påförts.

KBV:s statistik innehåller inga uppgifter om utsläpp från fartyg av andra skadliga ämnen än olja. Några sammanställningar över förekomsten av sådana utsläpp finns inte heller hos någon annan myndighet. Utsläpp som upptäcks och som ger upphov till räddningstjänståtgärder kommer dock till KBV:s eller den kommunala räddningstjänstens kännedom. Några sådana utsläpp, som inträffat inom kommunalt ansvarsområde år 1996, har rapporterats till Räddningsverket. Om utsläppen polisanmälts är oklart. I vart fall har inte från åklagarmyndigheterna rapporterats att man handlagt några ärenden rörande sådana utsläpp från fartyg.

Enligt vad vi inhämtat från KBV är det sällan som man i samband med havsövervakningen upptäcker utsläpp av kemikalier eller andra skadliga ämnen än olja. Inte heller inom det kommunala ansvarsområdet synes sådana utsläpp särskilt ofta leda till räddningstjänståtgärder.

Tyngdpunkten i vårt uppdrag är att föreslå åtgärder för att effektivisera det rättsliga beivrandet av oljeutsläpp. Våra överväganden rörande dessa utsläpp bör generellt sett kunna tillämpas även vad avser utsläpp av andra skadliga ämnen än olja. Mot bakgrund av att sist angivna utsläpp endast i begränsad omfattning synes bli rapporterade har vi inte ansett det möjligt att särskilt kartlägga förekomsten av dessa utsläpp och vilka rättsliga åtgärder utsläppen lett till. Den fortsatta redovisningen avser därmed endast utsläpp av olja.

12.3 Kartläggning av oljeutsläpp

I tabell 1 redovisas KBV:s statistik över oljeutsläpp i svensk ansvarszon under tiden 1970-1997.

Tabell 1 Utsläpp av olja inom svensk ansvarszon 1970-1997

År	Rapporterade	Bekräftade	Geografiskt område			Bekämpade av KBV
			Öppen sjö	Skärgård	Hamn	
1970	442	359	186	112	61	51
-71	398	319	139	127	53	55
-72	349	248	100	104	44	43
-73	343	248	109	106	33	29
-74	389	219	130	71	18	28
-75	288	222	77	101	44	45
-76	469	354	227	110	17	63
-77	362	256	146	80	30	35
-78	375	266	160	77	29	26
-79	494	363	236	102	25	60
1980	360	241	105	113	23	49
-81	409	261	122	105	34	39
-82	356	230	138	70	22	29
-83	290	197	123	60	14	23
-84	316	199	79	67	53	26
-85	238	135	62	44	29	18
-86	209	116	25	38	43	21
-87	230	153	74	42	37	17
-88	189	134	59	46	29	21
-89	264	206	127	45	34	56
1990	210	166	80	44	42	19
-91	309	266	121	92	53	16
-92	316	279	220	37	22	10
-93	310	281	245	30	6	18
-94	445	415	323	56	36	21
-95	513	482	366	75	41	25
-96	451	411	303	72	36	35
-97		395				31

Källa:KBV

Som framgår av tabellen inrapporteras varje år ett antal oljeutsläpp där innehållet i utsläppen inte kunnat fastställas. Då det i fortsättningen talas om registrerade oljeutsläpp avses de utsläpp som enligt statistiken utgörs av bekräftade oljeutsläpp. Från och med år 1997 innehåller KBV:s statistik endast utsläpp som har rapporterats av KBV. Eftersom statistiken för hamnarna varit ofullständig har tidigare uppdelning mellan utsläppens fördelning till öppen sjö, skärgård eller hamn upphört från och med samma år.

Antalet registrerade oljeutsläpp har under den tid statistiken avser varierat mellan som lägst 116 och som högst 482 utsläpp, vilket var det antal som registrerades år 1995. I vad mån det faktiska antalet utsläpp följt samma mönster som statistiken uppvisar är svårt att bedöma. Antalet upptäckta oljeutsläpp hänger nämligen intimt samman med de spaningsresurser som står till KBV:s förfogande.

Sedan mitten av 1970-talet har spaningsmöjligheterna successivt förstärkts genom den ökade tillgången till flyg för havsövervakningen. Antalet flygtimmar har under den tidsperiod som statistiken avser generellt sett ökat, från 97 timmar år 1970 till att numera uppgå till ca 2 200 timmar/år. Det antal utsläpp som upptäckts av flyget har i motsvarande grad stigit från 38 stycken år 1970 till, som högst, 334 stycken år 1995. Det minskade antalet registrerade utsläpp i öppen sjö under år 1996 kan till viss del antas bero på en nedgång i antalet flygtimmar detta år.

Antal oljeutsläpp som upptäckts/rapporterats av flyg respektive fartyg under åren 1994-1996 redovisas i tabell 2.

Tabell 2 Antal utsläpp upptäckta/kontrollerade av KBV 1994-1996

Kustbev. plattform	1994	1995	1996
Flyg	325	334	276
Fartyg	91	148	135

Källa:KBV

Mängden olja i otillåtna utsläpp kan variera högst väsentligt, från obetydliga mängder i relativt rena slagvattenutsläpp till flera tiotals ton vid rengöring av stora och starkt förorenade tankar. Enligt KBV:s bedömning har antalet utsläpp större än 10 ton olja minskat betydligt under de drygt 20 år som statistiken avser. Storleken på de utsläpp som registrerats samt utsläppens volymmässiga fördelning efter geografiskt område under åren 1994-1996 redovisas i tabellerna 3-5.

Tabell 3. Oljeutsläppens fördelning efter storlek i kubikmeter 1994-1996

	1994	1995	1996
Utsläpp större än 100 kubikmeter	0	0	0
Utsläpp 10-100 kubikmeter	5	7	3
Utsläpp 1-10 kubikmeter	33	54	47
Utsläpp mindre än 1 kubikmeter	377	421	361

Källa:KBV

Tabell 4. Oljeutsläppens antal, volym och geografiska fördelning 1994-1996

	Antal 1994	Volym 1994 kubik-meter	Antal 1995	Volym 1995 kubik-meter	Antal 1996	Volym 1996 kubik-meter
Öppen sjö	323	290	366	385	303	290
Skärgård	56	33	75	98	72	56
Hamn	36	37,5	41	42	36	18
Totalt	415	360,5	482	525	411	364

Källa:KBV

Tabell 5. Genomsnittlig volym/utsläpp i kubikmeter 1994-1996

	1994	1995	1996
Öppen sjö	ca 1,0	ca 1,0	ca 1,0
Skärgård	0,6	1,3	0,8

Källa:KBV

Av tabellerna kan utläsas att oljeutsläppens genomsnittliga volym till havs och i skärgården varit relativt konstant under de gångna tre åren samt att flertalet registrerade utsläpp varit mindre eller omkring en kubikmeter. Som jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga volymen/operationellt utsläpp i öppen sjö var 2,2 kubikmeter år 1993.

12.4 Rättsliga åtgärder med anledning av oljeutsläpp

Vi har försökt kartlägga i vilken utsträckning som de oljeutsläpp som registrerats under åren 1994-1996 lett till straffrättsliga eller andra ingripanden från berörda myndigheter. För att utföra denna del av vårt uppdrag har vi inte haft tillgång till några sammanställningar över polisanmälda oljeutsläpp eller domar i sådana mål. Den enda statistik som i detta avseende finns tillgänglig är de sammanställningar över antal fällande domar och strafföreläggganden rörande brott mot bl.a. miljöförfattningarna som görs av Brottsförebyggande rådet, BRÅ (t.o.m. år 1994 redovisad i Statistiska centralbyråns, SCB:s, publikation Naturmiljön i siffror). Sammanställningarna upptar bl.a. brott mot VlfL.

Enligt sammanställningarna meddelades under åren 1994-1996 sammanlagt tre fällande domar och ett strafföreläggande; en dom år 1994, en dom år 1995 och en dom och ett strafföreläggande år 1996. För år 1997 uppvisar statistiken något bättre siffror. Under detta år meddelades tre fällande domar och två strafföreläggganden. Vilket år det eller de brott begåtts som en viss dom avser kan inte utläsas av statistiken och inte heller vilken straffbestämmelse i VlfL som åberopats. Som ytterligare komplikation kan ett olagligt utsläpp ibland rubriceras som miljöbrott eller vållande till miljöstörning och då ingå i statistiken över fällande domar och strafföreläggganden för brott mot 13 kap. 8 och 8 a §§ BrB. Nedan redovisas SCB:s och BRÅ:s uppgifter rörande antalet domar och strafföreläggganden för brott mot VlfL under tiden 1987-1997.

Tabell 6 Personer som lagförts för brott mot VlfL

	1987	1988	1989	1990	1991	1993	1994	1995	1996	1997
Fällande domar	3	4	9	2	8	2	1	1	1	3
Strafföreläggganden	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2

Källa: SCB,BRÅ

I vårt uppdrag ingår inte endast att redovisa antalet fällande domar respektive strafföreläggganden som följt på brott mot VlfL. Också anledningen till att inte alla oljeutsläpp lett till någon form av ingripande skall analyseras. Av betydelse för analysen är i vilken

utsträckning upptäckta utsläpp polisanmälts samt av vilka skäl gjorda polisanmälningen inte resulterat i straffrättslig sanktion.

Brott mot VlfL registeras hos polismyndighet som ett brott mot speciallagstiftning. Någon särskild kod varigenom man kan skilja ut misstänkta oljeutsläpp från andra brott mot speciallagstiftningen anges emellertid normalt inte. Det går därigenom inte att - via polismyndigheterna - på ett enkelt sätt få fram alla anmälningar om oljeutsläpp som gjorts.

Polismyndighet eller åklagare är inte heller skyldiga att underrätta tillsynsmyndighet eller annan myndighet som gjort polisanmälan om ett beslut innebärande att förundersökning inte inleds eller att en redan inledd förundersökning läggs ned. Inte heller finns någon skyldighet för domstol att expediera kopia av domar i mål angående oljeutsläpp till SjöV eller KBV. En sådan skyldighet anser vi bör övervägas av Domstolsverket. Alla beslut och domar i ärenden om anmälda oljeutsläpp finns således inte samlade hos en speciell myndighet.

Anmälningar om oljeutsläpp görs oftast av KBV. Har utsläppet inträffat inom kommunalt ansvarsområde förekommer att den kommunala räddningstjänsten i stället gör anmälan. Beträffande utsläpp som anmälts av KBV tillämpas inom vissa åklagarmyndigheter den principen att åklagares beslut att lägga ned förundersökningen skickas till KBV för kännedom. Eftersom KBV även ansvarar för handläggningen i ärendet om vattenföroreningsavgift har man från KBV:s sida också ett intresse av att bevaka resultatet av förundersökningen och vad som framkommer vid denna. Den myndighet som således bör ha tillgång till mest material rörande anmälda oljeutsläpp är KBV.

För att fånga upp vilka rättsliga åtgärder som följt på anmälningar om misstänkta oljeutsläpp under åren 1994-1996 har vi valt att gå ut med en förfrågan till samtliga åklagarmyndigheter och åklagarkammare med begäran att få ta del av de ärenden av detta slag som hanterats av åklagare. Vi har vidare studerat det material i form av polisanmälningar och beslut i ärenden om vattenföroreningsavgift som funnits tillgängligt vid KBV:s regionala ledningar samt gått igenom KBV:s handlingar i dessa ärenden. De regionala ledningarna har även statistiskt redovisat antal beslutade vattenföroreningsavgifter samt gjorda polisanmälningar m.m. rörande brott mot VlfL. Utifrån det underlag som erhållits från KBV har kompletteringar skett genom kontakt med polismyndigheterna och åklagarkamrarna. Däremot har vi inte ansett det lämpligt eller ens möjligt att gå ut med en generell förfrågan till samtliga polismyndigheter angående anmälda brott av detta slag.

Det har visat sig vara svårt att kartlägga vilka straffrättsliga åtgärder som vidtagits med anledning av varje anmält oljeutsläpp och att få upp-

gifter om alla ärenden rörande misstanke om sådant brott som hanterats vid polis- och/eller åklagarmyndigheterna respektive kamrarna. De svårigheter vi stött på synes delvis bero på att åklagarväsendet först under senare år fått datoriserade diarier samt att det - även inom polismyndigheterna - är mycket tidsödande att leta fram ärenden om man inte känner till dessas diarienummer. Från åklagarhåll har även påtalats att den nyligen genomförda omorganisationen av åklagarväsendet inneburit att det är förenat med stora svårigheter att efterforska ärenden som handlagts vid de "gamla" åklagarmyndigheterna. Också omorganisationen inom polisväsendet har försvårat efterforskningen.

Polis- och åklagarväsendena är i dag mycket arbetsbelastade. Mot bakgrund härav och de svårigheter som vi erfarit att det skulle innebära att leta fram alla ärenden rörande oljeutsläpp under åren 1994-1996, har vi - av samma skäl som tidigare anförts då det gäller kartläggningen av oljeutsläppen - främst koncentrerat intresset på att undersöka den straffrättsliga hanteringen av sådana utsläpp som inträffat till sjöss. Vi har då det gäller dessa utsläpp försökt följa upp vad som blivit resultatet av polismyndigheternas och åklagarnas hantering av ärendena och gått igenom ett 20-tal kompletta förundersökningar samt det fåtal domar och strafföreläggande som vi erfarit att anmälningar om misstänkta oljeutsläpp under aktuella år resulterat i. Vi har även tagit del av ett antal ärenden och domar rörande oljeutsläpp för tidigare år. Också ett mindre antal utredningar rörande oljeutsläpp i hamnområden har studerats och vi har, i den mån uppgifter enkelt kunnat inhämtas, försökt följa upp vad som blivit resultatet även av andra oljeutsläpp i hamn.

Slutligen har vi undersökt i hur många fall som KBV fattat beslut om att påföra vattenföroreningsavgift beträffande oljeutsläpp som inträffat under aktuella år.

Av vad som ovan sagts framgår att någon fullständig redovisning inte kan lämnas över antalet anmälda oljeutsläpp och vilka rättsliga åtgärder dessa lett till. Med den metod vi använt bör dock de allra flesta polisanmälningar rörande oljeutsläpp ha fångats upp. Det finns vidare anledning förmoda att de åtal som väckts under aktuella år kommit till vår kännedom. Vi anser således att man utifrån det material vi tagit del av kan dra relativt säkra slutsatser om i vilken omfattning som misstänkta oljeutsläpp under senare år lett till straffrättsliga åtgärder eller till att vattenföroreningsavgift påförts. Vi menar också att materialet är tillräckligt omfattande för att identifiera och analysera de problem som är förknippade med att vidta rättsliga åtgärder med anledning av oljeutsläpp till sjöss.

12.4.1 Oljeutsläpp före år 1994

Vi har tagit del av ett tiotal ärenden rörande oljeutsläpp som inträffat före år 1994. Någon egentlig efterforskning av ärenden för dessa år har emellertid inte gjorts. Vissa av ärendena är trots det av intresse för vår vidare analys.

12.4.2 Oljeutsläpp som rapporterats år 1994

Som tidigare redovisats registrerades 415 oljeutsläpp inom svensk ansvarszon år 1994. Av dessa upptäcktes 36 i hamn och resterande i öppen sjö eller i skärgård. Enligt KBV:s statistik var det emellertid endast i 28 av de 415 fallen som misstankar kunde riktas mot visst fartyg. I åtta fall har konstaterats att utsläppet kommit från annan utsläppskälla.

Vi har tagit del av handlingar rörande 20 polisanmälda oljeutsläpp för år 1994. Ytterligare fyra oljeutsläpp med misstänkt utsläppskälla har hanterats vid KBV.

Beträffande samtliga polisanmälda oljeutsläpp har i anmälan angetts vilket fartyg som misstanken avser. Misstanke har i elva fall riktats mot utländskt och i åtta fall mot svenskt fartyg. I ett fall framgår inte klart var det misstänkta fartyget är registrerat, men sannolikt är det utländskt. Av anmälda utsläpp har sju upptäckts i hamn.

Beträffande sex av de 20 anmälda fallen har vi inte med säkerhet kunnat klarlägga vilka straffrättsliga åtgärder som anmälan lett till. Vi har dock varit i kontakt med de polismän som handlagt två av ärendena och fått veta att förundersökningarna är redovisade till åklagare och att de med största sannolikhet inte lett till åtal.

Av de 14 ärenden som vi kunnat följa upp har två anmälda oljeutsläpp lett till åtal och fällande dom. I ett ärende - där förundersökningen först lagts ned men återupptagits efter överprövning - är utredningen ännu inte är slutförd. I resterande antal fall har beslut fattats om att inte inleda förundersökning (ett fall) eller att lägga ned förundersökningen (tio fall).

Tio av de polisanmälda utsläppen har föranlett beslut att ta ut vattenföroreningsavgift med antingen 5 000 kr eller 7 500 kr. Beslut att ta ut sådan avgift har fattats i ytterligare tre fall, där polisanmälan inte synes ha skett. I ett fall, som inte förefaller ha polisanmälts, har beslutats att ej påföra avgift.

Vi har studerat utredningsmaterialet i sju ärenden rörande misstänkta oljeutsläpp till sjöss och i ett ärende rörande oljeutsläpp som inträffat i

hamn. Vi har vidare tagit del av de två domar som meddelats rörande oljeutsläpp detta år.

12.4.3 Oljeutsläpp som rapporterats år 1995

Som ovan redovisats registrerades 482 oljeutsläpp år 1995. Av dessa kunde, enligt KBV:s statistik, i 22 fall misstankar riktas mot visst fartyg. Av rapporterade 482 oljeutsläpp upptäcktes 366 i öppen sjö, 75 i skärgård och 41 i hamnar.

Vi har tagit del av handlingar rörande 30 polisanmälda oljeutsläpp under år 1995. Av dessa var i två fall källan till utsläppet okänd vid anmälningstillfället. I övriga anmälningar har angetts vilket eller vilka fartyg som kan misstänkas för utsläppet. Misstanke har i 15 fall riktats mot utländskt och i 13 fall mot svenskt fartyg. Anmälningarna avser i tre fall misstanke om utsläpp från svenska fartyg på utländskt vatten och i 14 fall utsläpp som upptäckts i hamn eller inträffat i samband med bunkring. Ytterligare åtta oljeutsläpp - beträffande vilka polisanmälan saknas - har hanterats av KBV.

Av 30 anmälda utsläpp har vi inte lyckats få fram vilka straffrättsliga åtgärder som vidtagits med anledning av sex anmälningar, därav de två som avser okänt fartyg.

En anmälan om oljeutsläpp är fortfarande föremål för utredning. Beträffande ett av de utsläpp som skett från svenskt fartyg på utländskt vatten har strafföreläggande utfärdats. I övriga fall har antingen fattats beslut om att lägga ned förundersökningen alternativt att inte väcka åtal (22 fall). Vad vi erfarit har ännu inte något åtal väckts för oljeutsläpp som inträffat i svenska vatten under år 1995.

KBV har i 17 av de anmälda fallen fattat beslut om att ta ut vattenföroreningsavgift på belopp med som lägst 5 000 kr och som högst 299 880 kr. Beslut att påföra vattenföroreningsavgift har fattats i ytterligare ett fall, där det är oklart om polisanmälan har skett. I fyra anmälda fall har ärendet om vattenföroreningsavgift avskrivits eller beslut fattats om att avgift inte skall tas ut. I två, sannolikt inte polisanmälda fall, har också beslutats att avskriva ärendet eller att inte ta ut avgift.

Vi har studerat sju ärenden rörande misstänkta oljeutsläpp, som inträffat till sjöss (därav två som rör oljeutsläpp på utländskt vatten) och ett ärende, där utsläppet inträffat i hamn. Vi har också tagit del av det strafföreläggande som utfärdats.

12.4.4 Oljeutsläpp som rapporterats år 1996

Under år 1996 registrerades 411 oljeutsläpp, varav 303 i öppen sjö, 72 i skärgård och 36 i hamnar. I 26 fall kunde enligt KBV:s statistik misstankar riktas mot visst fartyg/objekt.

Vi har tagit del av 47 polisanmälningar rörande oljeutsläpp under år 1996. Av dessa avsåg 20 oljeutsläpp, där källan till utsläppet var okänd vid anmälningstillfället, och tre anmälningar utsläpp från prämar och läckage från en sjunken fiskebåt. I övriga fall riktades misstanke i nio fall mot utländskt och i 14 fall mot svenskt fartyg. I ett anmält fall har misstankar riktats mot flera fartyg av olika nationalitet. Av polisanmälda oljeutsläpp har 14 upptäckts i hamn eller inträffat i samband med bunkring och fem skett i samband med grundstötning eller fartygs förlisning. Ytterligare åtta oljeutsläpp - beträffande vilka polisanmälan saknas - har hanterats av KBV.

Av de 44 polisanmälningar - som avser misstänkta utsläpp från fartyg i trafik - har vi inte närmare undersökt vilka rättsliga åtgärder som vidtagits med anledning av nio anmälningar, varav sex avser sådana oljeutsläpp, där misstanke inte kunnat riktas mot visst fartyg/objekt. Man bör i dessa fall dock kunna utgå från att förundersökning ej inletts eller lagts ned. Ett antal oljeutsläpp (fyra fall) är fortfarande föremål för utredning. Ett utsläpp har lett till åtal och fällande dom, två till att strafföreläggande utfärdats. Sedan det under utredningens gång visat sig att ett av de anmälda utsläppen skett på danskt vatten har utredningen överlämnats till Danmark för lagföring. I resterande 27 fall har beslut fattats om att lägga ned förundersökningen alternativt inte väcka åtal.

KBV har i tio av de polisanmälda fallen fattat beslut om att påföra vattenföroreningsavgift med belopp varierande mellan 36 200 kr och 72 400 kr. I två anmälda fall har beslutats att avgift inte skall tas ut. Beslut att påföra vattenföroreningsavgift har fattats i ytterligare två fall, där anmälan inte synes ha skett.

Vi har studerat utredningarna i fyra avslutade ärenden rörande oljeutsläpp till sjöss och i två ärenden av oljeutsläpp i hamn.

12.5 Oljeutsläpp som lett till åtal och - i förekommande fall - fällande dom

Som ovan anförts finns ingen sammanställning över domstolarnas praxis i mål rörande olagliga oljeutsläpp. Ett antal domar, meddelade

före den 1 juli 1981, finns dock redovisade i Kommunikationsdepartementets promemoria Vattenföroreningsavgift (DsK 1981:8), till vilken hänvisas. Vi har därutöver tagit del av ett begränsat antal domar och strafföreläggande från 1980- och 1990-talen.

Straffet för överträdelse av förbudet mot utsläpp av olja har så gott som regelmässigt bestämts till böter. År 1977 dömdes dock en överstyrman på ett utländskt tankfartyg till fängelse en månad för ett utsläpp om minst 70 ton tjockolja i Askeröfjorden. Utsläppet ägde rum i samband med pumpning av olja från en lasttank till sloptanken. Genom att inte kontrollera nivån i sloptanken brast överstyrmannen av oaktsamhet i den tillsyn som erfordrades för att olja inte skulle komma ut från fartyget. En matros som beordrats att vakta sloptanken dömdes även han för bristande tillsyn till 25 dagsböter à 10 kr.

De flesta domar och strafföreläggande som vi har studerat avser utsläpp som inträffat i hamn eller i samband med lastning/lossning eller bunkring. Endast ett fåtal domar avser utsläpp som skett till sjöss.

Av de domar från tiden efter den 1 juli 1981, som vi har tagit del av, kan följande nämnas.

Befälhavaren på ett utländskt motorfartyg dömdes den 22 oktober 1982 av Karlskrona tingsrätt för att den 28 september 1981 uppsåtligen ha släppt ut eller låtit släppa ut en icke obetydlig mängd olja i svenskt territorialhav i Östersjön utanför Torhamnsudde. Straffet bestämdes till 60 dagsböter à 50 kr, varav 4 dagsböter ansågs erlagda genom att den tilltalade varit anhållen.

Den 13 september 1982 inträffade ett utsläpp från ett svenskt styckegodsfartyg i nederländskt vatten. 1:e maskinisten åtalades för att av oaktsamhet ha vållat utsläppet. Oaktsamheten bestod i att han underlåtit att uppmärksamma att vid tömning av en s.k. waste water tank oljehaltig blandning samtidigt kommit att pumpas överbord från annat utrymme.

Tingsrätten fann styrkt att ett otillåtet utsläpp skett från fartyget och att detta kommit att ske till följd av någons bristande uppmärksamhet. I målet hade emellertid lämnats skilda uppgifter beträffande ansvaret i maskinrummet och vid en samlad bedömning fann tingsrätten det inte otvetydigt framgå att 1:e maskinisten skulle anses ansvarig för utsläppet (dom Falköpings tingsrätt 1992-09-25).

Den 12 november 1991 släpptes i vart fall nio kubikmeter olja ut från ett utländskt fartyg inom Sveriges sjöterritorium utanför Skags udde i Bottenhavet. Utsläppet berodde på överpumpning. Tjänstgörande ma-

skinbefäl på fartyget dömdes för att av oaktsamhet ha orsakat utsläppet. Straffet bestämdes till 30 dagsböter à 60 kr (dom Sundsvalls tingsrätt 1993-11-25).

Från ett svenskt fartyg pumpades den 7 januari 1992 ut slagvatten uppblandat med omkring 1 500 liter dieselolja. Utsläppet skedde i Riddarfjärdens vattenområde i Stockholm. Fartygets befälhavare dömdes för att av oaktsamhet ha orsakat utsläppet. Oaktsamheten bestod i att befälhavaren inte före påbörjandet av länspumpningen hade förvissat sig om att innehållet i fartygets kölutrymmen varit sådant att länspumpningen kunde ske utan risk för att vattenförorening skulle uppkomma i det från miljösynpunkt särskilt känsliga vattenområde som fartyget befunnit sig i. Genom att underlåta att förvissa sig härom ansågs befälhavaren ha åsidosatt vad som ålegat honom som befälhavare. Straffet bestämdes till 30 dagsböter à 170 kr (dom Stockholms tingsrätt, avd. 14 A:1, 1994-05-30).

Den 21 februari 1992 pumpades olja ut från ett svenskt fartyg fyra sjömil nordväst om Stenkyrkohuk på Gotland och sydvart under omkring 16 sjömil. Utsläppet skedde vid länspumpning och utsläppet uppgick till ca 50 liter ren olja.

Maskinisten och maskinchefen på fartyget åtalades; maskinisten för att uppsåtligen eller av oaktsamhet ha brutit mot förbudet om oljeutsläpp inom Sveriges sjöterritorium och maskinchefen för att ha brustit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte skall ske.

Av utredningen i målet framgick att fartyget efter utsläppet blivit föremål för kontroll i en tysk hamn och att det då konstaterats att 15-ppm separatoranläggningen inte var funktionsduglig samt att en s.k. by-pass anordning var inmonterad. Genom att öppna en ventil och med användning av by-pass anordningen kunde man när som helst pumpa ut orenad, oseparerad oljehaltig blandning från kölrummet rakt ut utombords.

Tingsrätten ansåg mot bakgrund av utredningen mest sannolikt att olja pumpats ut i havet på grund av att separatoranläggningarna inte var i tillfredsställande skick. Däremot ansågs inte utrett att oljeblandningen förts ut i havet genom by-pass anordningen.

Tingsrätten fann inte styrkt att maskinisten uppsåtligen orsakat utsläppet. Inte heller kunde det enligt tingsrätten anses utrett att maskinisten haft en skyldighet att kontrollera den maskinella utrustningen. Då han saknat anledning att misstänka att något var fel med separatorn fann tingsrätten att hans handlande inte kunde läggas honom till last som straffbar oaktsamhet. Åtalet mot maskinisten ogillades.

Däremot ansåg tingsrätten att maskinchefen, såsom ansvarig för hanteringen av olja ombord, brustit i tillsyn genom att inför den aktuella färden underlåta att kontrollera det skick länspumpen och de bägge ppm-separatoranläggningarna befann sig i, trots att han haft möjlighet att utföra en dylik kontroll.

Maskinchefen dömdes till 40 dagsböter à 140 kr. Vid bötesstraffets bestämmande beaktades att en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks (dom Visby tingsrätt 1997-09-19).

Den 1 oktober 1992 släpptes ca 10 kubikmeter dieselolja ut i havet i samband med tankning av ett fartyg vid Scanraff i Lysekil. Utsläppet berodde på att bunkerslangen felkopplats till smörjoljetanken. Maskinchefen dömdes för att av oaktsamhet ha förorsakat utsläppet. Enligt tingsrätten hade det ålegat maskinchefen att innan tankningen påbörjades kontrollera att kopplingen av bunkerslangen (som utförts av en matros) var riktigt utförd. Eftersom maskinchefen ostridigt inte gjort detta ansågs han ansvarig. Straffet bestämdes till 50 dagsböter à 150 kr (dom Uddevalla tingsrätt 1993-04-20).

Den 8 november 1994 inträffade ett utsläpp om 150 liter olja från ett svenskt motortankfartyg i oljehamnen Värtan i Stockholm. Utsläppet skedde i samband med lastning. Ett lastutrymme överbunkrades och olja rann ut i oljehamnen.

Lastningen av olja hade utförts av 2.e styrman. Befälhavaren dömdes emellertid till ansvar för utsläppet. Som skäl för att lägga ansvaret på befälhavaren anförde tingsrätten att det inte varit lämpligt att befälhavaren uppdragit åt 2:e styrman att ensam svara för tillsyn av lastningen, eftersom denne var ny på fartyget och inte hade lastat det förr. Då befälhavaren hade det yttersta ansvaret ombord och ansvaret för lastningen inte lämpligen kunnat uppdras åt annan ansågs befälhavaren ansvarig. Enligt tingsrätten förelåg dock förmildrande omständigheter. Befälhavaren dömdes till 30 dagsböter à 70 kr samt att betala avgift till brottsofferfonden med 300 kr (dom Malmö tingsrätt 1996-09-24).

I juli 1995 släpptes från ett svenskt oljetankfartyg ut ca 310 kubikmeter vatten, som använts vid tankrengöring. Utsläppet skedde mellan 170-155 sjömil utanför Vietnams kust. Strafföreläggande utfärdades för överstyrman på fartyget för att denne, såsom ansvarig för åtgärden, uppsåtligen eller av oaktsamhet låtit släppa ut det vatten som använts vid tankrengöringen utan att ha föreskrivet övervaknings- och kontrollsystem inkopplat. Straffet bestämdes till 40 dagsböter à 230 kr. Vidare

ålades överstyrman att betala avgift till brottsofferfonden med 300 kr (strafföreläggande utfärdat av Åklagarkammaren i Kalmar 1997-09-29).

12.6 Utsläpp som inte lett till åtal

Som ovan redovisats har de flesta förundersökningar rörande oljeutsläpp som upptäckts under åren 1994-1996 lagts ned. Nedan redovisas några typfall som inte har lett till åtal. Det skall anmärkas att utredningssituationen i de redovisade fallen känns igen även i utredningar för tidigare år.

1. Den 10 januari 1994 upptäcktes av KBV:s flyg att ett svenskt fartyg släppte ut olja i Söderarmsleden. Volymen olja uppskattades enligt anmälan till 220 liter. Utsläppet och fartyget fotograferades varefter kontakt etablerades över VHF. Från fartyget erhölls svaret att saken skulle undersökas med maskin och strax därefter upphörde utsläppet. Något ingripande mot fartyget företogs - vad handlingarna utvisar - inte i direkt samband med händelsen.

Vid senare utredning hänvisades från fartygets sida till problem med länsvattenseparatorn.

Åklagaren beslutade den 31 januari 1995 att lägga ned förundersökningen, och åberopade som skäl härför att brott inte kunde styrkas.

KBV begärde överprövning av åklagarens beslut. Bl.a. följande synpunkter anfördes.

> "Vad som tydligen skett är följande:
> 1. Separatorn fungerar otillfredsställande (kanske beroende på att avfettningsmedel använts) och släpper igenom en oljeblandning över 15 ppm och samtidigt
> 2. Genom fel på en fotocell eller magnetventilspole så sätts det automatiska stoppsystemet och larmsystemet ur funktion.
> Det är således två helt oberoende händelser som genom att de inträffat vid samma tidpunkt (under 10 minuter) fått till följd att olja släppts ut.
> Om ovanstående hypotes är riktig kan endast förnyade förhör ge svar på. Eventuell oaktsamhet kan väl endast ifrågakomma om man medvetet kört en oljeblandning via separatorn som man borde förstått att den inte skulle klara av att separera dvs. att den innehållit avfettningsmedel, en kraftig oljeblandning eller att separatorn inte varit i bruksskick."

Överåklagaren beslutade i september 1995 att förundersökningen skulle återupptas.

Den 4 juni 1996 beslutade åklagaren att på nytt lägga ned förundersökningen, då brott inte kunde styrkas. Som skäl för beslutet anfördes bl.a. följande.

> "Ingen av de hörda har lämnat uppgifter som kan tyda på att det aktuella utsläppet var resultat av något annat än ett tekniskt fel. Inget har heller framkommit som tyder på att separatorn fungerat otillfredsställande som en följd av att avfettningsmedel använts. Flera har uppgett att det avfettningsmedel som användes vid tillfället var ett naturligt medel baserat på cocos men ingenting har framkommit som tyder på att användandet av detta avfettningsmedel skulle på ett menligt sätt ha påverkat separatorn.
>
> Det har inte gått att finna någon bärighet för antagandet att någon använt separatorn med en för kraftig oljeblandning eller trots att den inte varit i bruksskick.
>
> KBV har i sin anmälan angett oljeutsläppets längd till ca 8,2 nautiska mil gånger 15 meter och volymen till ca 200 liter. Enligt sjökaptenens uppgifter var separatorns kapacitet 2 000 l/h och separatorn var ur funktion ca 10 minuter, vilket gett ca 330 liter vatten-oljeblandning. Prov togs och oljemängden uppskattades till ca 1-3 procent eller 3,3-9,9 liter olja som släppts ut i havet.
>
> Mot bakgrund av vad som således framkommit vid den kompletterande utredningen och mot bakgrund av vad som tidigare varit känt i ärendet anser jag inte att någon straffbar oaktsamhet kan läggas någon till last i anledning av oljeutsläppet."

KBV har den 11 maj 1995 fattat beslut om att påföra vattenföroreningsavgift med 7 500 kr.

2. Den 17 maj 1994 observerades av KBV:s flyg ett oljeutsläpp i Söderarmsleden syd Fejan. Utsläppet bestod av två fläckar, varav den ena var 400 meter gånger 300 meter och den andra något mindre. Oljemängden uppskattades till 180 liter. Utsläppen bedömdes som slagvatten. Vid fortsatt flygpatrullering upptäcktes ett utländskt fartyg på en position ca 2,4 nautiska mil öster om oljeutsläppen. Från KBV:s sida gjordes bedömningen att detta fartyg senast passerat platsen. Kontakt med fartyget togs på VHF. Utsläpp förnekades. Utsläppen fotograferades med flygplanets specialkamera. Senare togs oljeprov från vattnet. Däremot kunde jämförande oljeprov från det misstänkta fartyget inte tas.

Åklagaren beslutade den 12 december 1994 att lägga ned förundersökningen med motiveringen att brott ej kunde styrkas.

3. Den 8 september 1994 upptäcktes av kustbevakningsflyget ett utsläpp från ett utländskt fartyg i farvattnen öster om Gotland. Utsläppet bedömdes som olja. Kontakt upprättades med fartyget, som upplystes om flygets observationer. Det svar man fick var att saken skulle undersökas med maskin och strax därefter upphörde utsläppet. Utsläppets utbredning var ca 8 nautiska mil långt och 20 meter brett. Oljevolymen beräknades till ca 400 liter. Händelsen dokumenterades med flygplanets specialkamera. Oljeprov från vattnet kunde inte tas.

Fartyget var på väg till Kiel i Tyskland. Med SjöV:s bistånd kontaktades motsvarande sjöfartsmyndighet i Tyskland, som informerades om KBV:s observationer och ombads assistera svenska myndigheter med att utreda saken.

Genom biträde av utländsk polis hölls senare förhör med befälhavaren. Enligt befälhavaren hade utsläpp av olja inte skett. Däremot hade vatten släppts ut som användes då turbinerna sköljdes. Före utsläppet hade oljan separerats från vattnet i separatorn, men det fanns aska i vattnet, vilket uppifrån sett kan se ut som olja.

Åklagaren beslutade den 16 juli 1996 att lägga ned förundersökningen. Som skäl för beslutet angavs bl.a. följande.

> "Det finns inget som stöder påståendet att utsläppet från fartyget bestått av olja. Vad X uppgett i förhör kan således inte motbevisas. Detta leder till att det inte längre finns anledning anta att X eller annan på fartyget gjort sig skyldig till brott."

KBV har den 28 september 1995 fattat beslut om att ta ut vattenföroreningsavgift med 7 500 kr.

4. Enligt anmälan upptäcktes under flygspaning den 18 oktober 1994 att ett utländskt tankfartyg släppte ut olja i Skagerack. Utsläppet var ca 4 km långt och 50 brett. Utsläppet - som iakttagits både optiskt och med SLAR - och fartyget fotograferades. Utsläppet upphörde efter åtta minuter. Kontakt etablerades på VHF och vakthavande ombord informerades om kustbevakningstjänstemännens iakttagelser. Vakthavande förnekade att ett oljeutsläpp skett. Något ingripande mot fartyget företogs inte direkt i anslutning till händelsen utan detta fortsatte sin resa mot Stenungssund.

Under tiden som fartyget låg för ankar i Askeröfjorden utanför Stenungssund hördes kaptenen av polis. Denne uppgav att han kon-

trollerat med maskin och samtliga besättningsmän ombord men fått till svar att någon olja inte släppts ut. Som trolig förklaring till KBV:s iakttagelser angav han att fartyget möjligen gått igenom någon form av oljebälte och att det var många mindre fartyg ute i området.

Åklagaren beslutade den 24 februari 1997 att lägga ned förundersökningen med motiveringen att brott inte kunde styrkas. Det angavs att brott förvisso begåtts, men att hållet förhör och kontroll av dagbok inte ledde till att ansvarig för gärningen kunde identifieras.

KBV har den 21 december 1994 beslutat att ta ut vattenföroreningsavgift med 7 500 kr.

5. Ett utländskt fartyg observerades av KBV:s flyg den 14 juni 1995 syd Utklippan. Enligt anmälan syntes en sträng med olja efter fartyget. Utsläppet dokumenterades med flygplanets specialkamera, SLAR-utrustning samt med videokamera.

Fartyget bordades senare samma dag av ett kustbevakningsfartyg och uppgifter inhämtades från befälhavaren samt ytterligare två befäl. Samtliga förnekade utsläpp av olja. Oljeprov togs på tre ställen ombord. Vidare införskaffades utdrag ut oljedagboken. Sedan 700 US dollar lämnats i deposition släpptes fartyget efter samtal med jouråklagare.

Åklagarens beslut 1995-06-26

Förundersökningen nedläggs. Brott kan ej styrkas. Deponerade 700 dollar återbetalas.

6. Den 29 juni 1995 inkom från motsvarande KBV i Nederländerna anmälan om ett oljeutsläpp i Nordsjön utanför nederländsk kust. Mängden olja i utsläppet uppskattades till 2,2 kubikmeter. Misstänkt för utsläppet var ett svenskt fartyg. Detta anlöpte den 1 juli 1995 hamnen i Åhus. Polis, Sjöfartsinspektionen och KBV företog omedelbart undersökning ombord. Förhör hölls med tre befäl.

Vid förhören uppgavs att en tank överfyllts i samband med "trimning" av fartyget den 25 juni 1995 och att ca 1 kubikmeter tjockolja då runnit ut på däck. Sanering påbörjades omedelbart och man tätade runt platsen med bl.a. s.k. body-bags. Olja skyfflades därefter i tunnor. Den 29 juni 1995 påbörjades tvättning av däck. För att lösa upp tjockoljan användes bl.a. dieselolja. Tätningarna måste då ha läckt och en mindre mängd dieselolja - högst ett tiotal liter - blandat med vatten runnit ut i havet.

Åklagaren beslutade den 5 juli 1995 att lägga ned förundersökningen under motivering att brott inte kunde styrkas.

Från nederländska myndigheter inkom, via Utrikes- och Kommunikationsdepartementen, i juni 1996 en skrivelse med begäran om att svenska myndigheter skulle agera beträffande ovan angivna utsläpp. Skrivelsen togs upp som en begäran om överprövning av åklagarens beslut att lägga ned förundersökningen. Till skrivelsen fanns bl.a. fogat en rapport av den tjänsteman vid nederländska flygövervakningen som gjort iakttagelser av det ifrågasatta oljeutsläppet samt fotografier över detta. Enligt rapporten var utsläppet ca 15 km långt och 100 meter brett.

Beslut fattades om att förundersökningen skulle återupptas.

Efter kompletterande utredning beslutade åklagaren den 25 februari 1997 att på nytt lägga ned förundersökningen, då brott inte kunde styrkas.

KBV har den 7 maj 1997 påfört vattenföroreningsavgift med 53 550 kr.

7. Ett utländskt fartyg observerades den 16 augusti 1995 av KBV:s flyg då det pumpade ut olja under färd ut från Örnsköldsviks hamn. Längden på utsläppet var 19 nautiska mil och bredden 10-20 meter. Oljemängden beräknades till 1,5 kubikmeter. Utsläppet dokumenterades med SLAR samt med videofilm och fotografier. Fartyget kontaktades på VHF. Fartyget bordades senare av KBV. Oljeprov togs ombord och i vattnet. Befälhavaren hördes. Sedan fullmakt utfärdats i ärendet om vattenföroreningsavgift och säkerhet ställts motsvarande avgiften fick fartyget fortsätta sin färd. Åklagare kopplades inte in.

Åklagarens beslut 1996-01-22

Förundersökningen nedlägges. Den misstänkte har lämnat landet och förväntas ej återvända.

KBV har den 19 oktober 1995 beslutat att ta ut vattenföroreningsavgift med 42 840 kr.

8. Finlands miljöcentral anmälde den 15 september 1995, via KBV, ett utsläpp av olja på finskt territorialvatten i Ålands hav. Misstänkt för oljeutsläppet var ett svenskt fartyg på väg till svensk hamn. Utsläppet, som iakttagits visuellt och med infraröd kamera (IR) hade pågått i 4 distansminuter. Fartyget anropades på VHF, men svarade inte. Oljeprover kunde inte tas p.g.a. storm. Finska myndigheter framförde önske-

mål om att förhör skulle hållas med befälhavaren då fartyget anlöpte svensk hamn.

Polisförhör hölls med befälhavaren och maskinchefen då fartyget anlöpt svensk hamn. Båda förnekade brott.

Åklagaren beslutade den 7 mars 1997 att åtal ej skulle väckas, då brott inte kunde styrkas.

9. Enligt anmälan av KBV ertappades ett utländskt fartyg den 18 september 1995 med att släppa ut olja sydost om Ölands södra udde. Fotografier togs och radardetektering gjordes av utsläppet, som uppskattades till minst 65 liter. Fartyget anropades på VHF. Utsläpp förnekades. Befälhavaren beordrades att gå i lä väster om Ölands södra udde och där invänta ett kustbevakningsfartyg, men befälhavaren fortsatte resan med bibehållen kurs och fart.

Ett kustbevakningsfartyg avgick från Karlskrona och fick efter två timmar kontakt med det misstänkta fartyget. Vid tillfället rådde grov sjö och bordning bedömdes som helt omöjlig. Fartyget anropades på VHF. Befälhavaren förnekade alltjämt utsläpp. Han uppgav att han tidigare kört genom ett smalt oljebälte och att det därifrån kunde ha följt med olja på fartygssidorna, som kunde ha lämnat ett blekebälte bakom fartyget när det fotograferades av flyget.

Enligt befälhavaren skulle fartyget redan påföljande dag anlöpa svensk hamn. Fartyget tilläts fortsätta sin resa.

Förhör hölls med befälhavaren och styrman då fartyget den 20 september 1995 låg i hamn i Göteborg.

Befälhavaren vidhöll vid förhöret att man gått genom ett oljebälte då fartyget anropades av KBV:s flyg. Även styrman förnekade brott.

I samband med förhören deponerades 35 700 kr, avseende vattenföroreningsavgift.

Åklagarens beslut 1997-01-02

Den misstänkte har lämnat landet och förväntas ej återkomma. Vattenföroreningsavgift är uttagen. Åtal skall inte väckas eftersom åtal inte kan styrkas med befintlig utredning.

KBV har den 21 januari 1996 beslutat att påföra vattenföroreningsavgift med 35 700 kr.

10. Under flygspaning den 4 maj 1996 observerades ett pågående oljeutsläpp söder om Gotland. I direkt anslutning till oljan fanns ett oidentifierat fartyg. Marinens sjöbevakningscentral uppmanades att

"sätta följning" på fartygsekot. Knappt 40 minuter senare överflögs området igen och utsläppet observerades på samma position. Fartyget släppte fortfarande ut olja. Fartyget anropades på VHF utan resultat.

Enligt anmälan identifierades det misstänkta fartyget senare av ett kustbevakningsfartyg. Oljeprover togs i vattnet.

Befälhavaren hördes då det misstänkta fartyget anlöpte utländsk hamn. Befälhavaren förnekade utsläpp. Han menade att flygplanets observatörer kunde ha misstagit sig i den täta dimman samt uppgav att man färdats i en mycket intensiv trafikzon. Oljeprov togs från fartyget.

Enligt senare utlåtande från SKL kunde av resultatet vid undersökningen utsägas att oljan tagen ombord på fartyget inte var identisk med någon av de oljor som tagits i vattnet.

Polismyndigheten beslutade den 10 juli 1996 att lägga ned förundersökningen med motiveringen "ej spaningsresultat".

13 Varför leder så få utsläpp till rättsliga åtgärder?

13.1 Allmänt om resultatet av vår kartläggning

Den kartläggning vi gjort bekräftar det som i olika sammanhang påpekats för oss under utredningens gång, nämligen att oljeutsläpp mycket sällan leder till straffrättsliga efterspel. Under de tre år som vår kartläggning avsett har endast tre åtal väckts samt tre strafföreläggande utfärdats. I samtliga dessa fall har utsläppet skett från ett svenskt fartyg och den misstänkte har varit bosatt i Sverige. Endast ett fall avser utsläpp utanför svenskt inre vatten (utsläppet skedde i detta fall på utländskt vatten). Däremot har i fler fall redaren eller ägaren påförts vattenföroreningsavgift. Påförda vattenföroreningsavgifter är relativt jämt fördelade mellan svenska och utländska fartyg. Också de flesta påförda vattenföroreningsavgifter avser dock utsläpp som inträffat i hamn eller i samband med lastning/lossning eller bunkring. En omständighet som skall anmärkas då det gäller relationen mellan antalet påförda vattenföroreningsavgifter och antalet utdömda straffrättsliga sanktioner är också att alla fall där vattenföroreningsavgift tagits ut inte synes ha föranlett någon polisanmälan. Görs inte anmälan och kommer brottet inte heller på annat sätt till polisens eller åklagares kännedom kan straffrättsliga åtgärder naturligtvis inte vidtas med anledning av utsläppet.

Att vattenföroreningsavgiften generellt sett är effektivare då det gäller antalet utdömda sanktioner är i och för sig inte anmärkningsvärt eftersom uttagande av vattenföroreningsavgift inte förutsätter att ansvarig för utsläppet kan pekas ut och avgiften utgår även om det inte kan visas att någon handlat uppsåtligen eller av oaktsamhet. Just den subjektiva sidan av ett oljeutsläpp är ofta svår att styrka och flera förundersökningar har lagts ned av det skälet att ansvarig för gärningen inte kan identifieras eller att uppsåt/oaktsamhet inte kan visas.

Även om vattenföroreningsavgiften således är effektivare än de rent straffrättsliga sanktionerna kan konstateras att också antalet påförda vattenföroreningsavgifter är förhållandevis litet sett i relation till antalet upptäckta utsläpp. Ett stort antal utsläpp leder inte till något ingripande alls.

Situationen är inte unik för Sverige. Också i de flesta andra europeiska länder är gapet mellan upptäckta oljeutsläpp och utsläpp som leder till straff eller andra sanktioner stort eller t.o.m. mycket stort (se del E Internationell utblick).

Statistiken är dyster. Endast ett fåtal upptäckta utsläpp leder till någon form av åtgärd mot förorenaren. Vad beror det då på att så få fall blir rättsligt beivrade?

Till att börja med kan konstateras att endast ett begränsat antal svenska domar rörande oljeutsläpp meddelats det senaste decenniet. De flesta ärenden når således inte domstolarna. Av detta kan man dra slutsatsen att svaret på föregående fråga måste sökas i utredningsskedet av brotten.

13.2 Vilka skäl åberopas för att inte väcka åtal?

Som skäl för att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning rörande oljeutsläpp anges vanligen att brott inte kan styrkas. Anledningen till att brott inte är styrkt kan vara att utredningen inte ger stöd åt att påstå att utsläppet bestått av mineralolja, att det inte är klarlagt att utsläppet härrör från det misstänkta fartyget eller att det inte är styrkt att någon kan göras straffrättsligt ansvarig för gärningen. Ibland kan brister föreligga i flera olika avseenden.

I vilket eller vilka avseenden utredningen brustit framgår sällan av besluten. Vid en genomgång av handlingarna kan dock ibland vissa slutsatser dras om vad som varit det avgörande skälet till att brott inte ansetts styrkt.

I några fall kan man förmoda att det inte ansetts klarlagt att utsläppet kommit från det misstänkta fartyget, se t.ex. fall 2 och 10. Inget av dessa utsläpp har heller lett till att vattenföroreningsavgift påförts.

I ett fall har det avgörande skälet till att förundersökningen lagts ned varit att det inte ansetts styrkt att utsläppet bestått av olja (fall 3). Trots att det också för att påföra vattenföroreningsavgift måste vara klarlagt att utsläppet varit av otillåtet slag kan konstateras att vattenförorenings-

avgift tagits ut i detta fall. Här har alltså KBV och åklagaren värderat bevisningen olika.

Flera nedläggningsbeslut har direkt motiverats med brister beträffande den subjektiva sidan, se t.ex. fall 1 och 4. Brister i utredningen rörande den subjektiva sidan av brottet kan emellertid också i andra fall - ensamt eller i förening med brister i andra avseenden - antas ha utgjort skäl för att lägga ned förundersökningen.

En grund som ibland åberopas för att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning är att den misstänkte lämnat landet och inte kan förväntas återkomma. Denna nedläggningsgrund kan åberopas om åtal inte kan väckas på grundval av befintlig utredning och det bedöms som utsiktslöst att utreda och lagföra brottet i Sverige.

I vissa fall går det inte att dra några slutsatser om vad som varit den avgörande anledningen till att åklagaren inte ansett brott styrkt. Det tycks också vara så att förundersökningar - under motivering att brott inte kan styrkas - läggs ned på ett tidigt stadium, ibland utan att några åtgärder vidtas efter det att anmälan skett. Väl kan p.g.a. befintligt material misstanke om brott föreligga men åklagaren gör bedömningen att ytterligare utredning inte kan förväntas leda till att brott kan styrkas.

I de fall misstanken avser ett utländskt fartyg måste det många gånger också bedömas som utsiktslöst att i efterhand få fram ett komplett förundersökningsmaterial. I några fall kan dock ifrågasättas om man inte kunde ha vidtagit ytterligare åtgärder för att utreda det misstänkta brottet. Att det finns en tendens att underlåta att vidta förundersökningsåtgärder (i synnerhet om dessa måste ske med internationellt bistånd) bekräftas av att några förundersökningar återupptagits efter överprövning. I vart fall ett fall har efter fortsatt förundersökning lett till åtal och fällande dom.

Den benägenhet som ibland tycks finnas att inte lägga ned någon större möda på utredningen kan förmodligen förklaras av att ämnet är svårtillgängligt samt att oljeutsläpp är svårutredda och bland många anses ha låg status, eftersom påföljden - i de fall man når fram till en fällande dom - normalt endast blir böter. Dessa omständigheter, i förening med en hård arbetsbelastning, kan också antas vara förklaring till att det ibland dröjer lång tid innan förundersökningsåtgärder vidtas. Det tycks också vara så att den misstänktes uppgifter inte ifrågasätts på samma sätt som vid mer ordinär brottslighet samtidigt som en utsaga av en kustbevakningstjänsteman inte tillmäts samma bevisvärde som en som kommer från en polisman rörande hans iakttagelser av ordinära brott på land.

Även om således viss kritik kan riktas mot polis och åklagare i dessa avseenden har det i många av de fall som vi studerat förhållit sig så att

åtal inte kunnat väckas på grundval av befintlig utredning samtidigt som det varit omöjligt eller i vart fall mycket svårt att genom en fortsatt utredning kunna styrka brott. Vad det i realiteten ofta handlar om är att förundersökningen läggs ned - inte därför att det efter slutförd utredning är klarlagt att brott ej är styrkt - utan därför att det anses att brottet inte går att utreda eller att en fortsatt utredning skulle kräva åtgärder eller kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse. Varför är det då så svårt att styrka brott?

13.3 Svårigheter att identifiera syndaren

Det ojämförligt största problemet, vilket är detsamma för alla sanktionsformer, är att härleda ett utsläpp till ett misstänkt fartyg. Av de drygt 400 utsläpp som vart och ett av åren 1994-1996 upptäckts inom svensk ansvarszon är det bara i ett 25-tal fall/år som misstankar kunnat riktas mot ett visst fartyg. I denna siffra ingår även utsläpp som inträffat i hamn. Antalet upptäckta utsläpp i hamnområden är emellertid betydligt färre än det antal som upptäcks i öppen sjö eller i skärgård. En jämförelse av antalet upptäckta utsläpp inom respektive vattenområde och de polisanmälningar som gjorts under de senaste åren leder till slutsatsen att problemet att identifiera syndaren är betydligt större då utsläppet upptäcks till sjöss.

De flesta oljeutsläpp till sjöss sker i skydd av mörker eller vid otjänlig väderlek. Det finns också anledning att utgå från att man ombord först förvissar sig om att någon kustbevakningsenhet inte finns i närheten. Även om övervakningen av sjöterritoriet hålls på en hög nivå och man i dag har utrustning för att registrera oljeutsläpp nattetid är sannolikheten för att upptäcka ett pågående utsläpp mycket liten. Och om ingen funnits på plats i nära anslutning till att utsläppet ägde rum är möjligheterna att i efterhand identifiera syndaren mycket små. Att så är fallet hänger samman med svårigheter att exakt beräkna var utsläppet ägt rum och att fastställa vilket eller vilka fartyg som då befunnit sig i närheten av utsläppsplatsen. Om radaröverväkning skett är det relativt enkelt att kartlägga fartygsrörelserna i området. Eftersom det inte föreligger någon generell skyldighet för fartyg att identifiera sig för kuststaten med angivande av position, kurs och hastighet är det emellertid endast undantagsvis som passerande fartygs identitet i efterhand kan fastställas.

Om identiteten på ett misstänkt fartyg går att fastställa kan man genom oljeprov från utsläppet och från fartyget ibland avgöra om utsläppet härrör från det misstänkta fartyget. Det är emellertid inte alltid möj-

ligt att ta erforderliga oljeprov. Har utsläppet skett från maskinutrymmen ombord kan det också vara mycket svårt att uppnå identitet mellan ett oljeprov från vattnet och ett från fartyget (jfr avsnitt 10.4). Att identitet inte uppnås behöver inte innebära att fartyget är oskyldigt till utsläppet. Saknas dokumentation av utsläppsögonblicket finns emellertid i dag ingen annan metod att säkert bevisa att oljan kommer från det misstänkta fartyget (såvida inte utsläppet noterats i oljedagboken, något man dock inte skall räkna med).

Svårigheten att säkert identifiera syndaren då direkt observation av utsläppet inte skett illustreras - förutom av alla de fall då någon polisanmälan inte gjorts eller där något misstänkt fartyg inte funnits vid anmälningstillfället - av fall 2. I detta fall kunde misstanke riktas mot visst fartyg, men erforderliga oljeprov från fartyget kunde inte tas. Fall 10 är exempel på problemet med att få identitet mellan oljeprov ombord och från utsläppet. I detta fall hade direkta iakttagelser av ett pågående utsläpp från fartyget gjorts. Trots det uppnåddes inte identitet, vilket kan antas ha haft avgörande betydelse för beslutet att lägga ned förundersökningen.

Problem med att identifiera gärningsmannen är inte unikt för brott som har samband med sjöfart utan föreligger också beträffande brott på land. Generellt sett är emellertid svårigheterna större då brott begås till sjöss. Att komma till rätta med problemet är ingen enkel uppgift. Vad som främst skulle kunna underlätta identifieringen är s.k. transpondersystem på fartygen samt system för märkning av olja. Dessa åtgärder, vilka kräver internationella beslut, behandlas i kapitel 15.

Om misstanke inte kan riktas mot ett visst fartyg görs oftast ingen polisanmälan. Många anmälningar avser också fall där direkta iakttagelser gjorts av ett pågående utsläpp från ett misstänkt fartyg. Trots det har förundersökningarna lagts ned. Vän av ordning frågar sig varför inte ens sådana fall där "fartyget tagits på bar gärning" har lett till åtal.

13.4 Svårigheter att styrka brottsrekvisiten

Under de gångna åren har ibland förevisats videoinspelningar av oljeutsläpp, som dokumenterats från KBV:s flygplan, och polis och åklagare har utsatts för kritik därför att utsläppet inte lett till åtal. Innan man börjar rikta kritik mot någon myndighet måste man emellertid ha klart för sig vad som i dag krävs för att åtal skall kunna väckas och man måste vara medveten om de svårigheter som gör sig gällande då man skall skaffa fram ett komplett utredningsmaterial rörande ett misstänkt oljeutsläpp till sjöss.

13.4.1 Problem förknippade med att styrka den objektiva sidan av ett utsläpp

Med den tekniska utrustning som finns på KBV:s flygplan kan den objektiva sidan kring ett utsläpp dokumenteras mycket bra. Regelmässigt kontaktar man från flygplanet också fartyget på VHF. Vad man i samband härmed ibland är mindre bra på är att dokumentera vem man haft kontakt med på fartyget, dvs. inhämta personuppgifter på vederbörande och också på befälhavare och andra eventuellt misstänkta ombord. Det görs inte heller någon bandinspelning av besättningsmedlemmars omedelbara förklaring till utsläppet, något som dock nu är på gång att åtgärdas.

Den dokumentation som görs från KBV:s flyg är oftast tillräcklig för att visa att ett utsläpp skett från ett visst namngivet fartyg. Från kustbevakningshåll har emellertid hävdats att åklagare - för att utsläpp från fartyget skall anses styrkt - förutom direkta iakttagelser ibland även kräver identitet mellan oljeprov från fartyget och från utsläppet, något som vi inte anser vara rimligt.

För att ett brott mot utsläppsbestämmelserna objektivt skall vara styrkt räcker det emellertid inte att det är klarlagt från vilket fartyg utsläppet skett. Det måste också vara utrett att utsläppet bestått av mineralolja samt varit av otillåtet slag. Att utsläppet bestått av mineralolja styrks säkrast med oljeprov från utsläppet. Sådant prov kan emellertid f.n. inte tas från ett flygplan. Ibland är det också - p.g.a. väderförhållandena eller om oljan avdunstat eller lösts upp mycket snabbt (t.ex. därför att oljan varit uppblandad med rengöringsmedel) - omöjligt att ta oljeprov, se t.ex. fall 3 och 8. Är det genom oljeprov eller på annat sätt klarlagt att fråga är om mineralolja och har utsläppet iakttagits visuellt kan däremot dras slutsatsen att oljehalten i utsläppet överstigit 15 ppm, vilket med nuvarande reglering innebär att utsläppet är förbjudet om det har skett inom Sveriges sjöterritorium.

Våra överväganden då det gäller bevisvärdet av oljeprov behandlas vidare i avsnitt 19.6.

13.4.2 Problem förknippade med att styrka den subjektiva sidan av ett utsläpp

För straffrättsligt ansvar är det inte tillräckligt att ett otillåtet utsläpp objektivt sett är styrkt. Också den subjektiva sidan av utsläppet måste belysas och styrkas. Det måste utredas att utsläppet haft sin grund i ett uppsåtligt eller oaktsamt beteende. Eftersom straffansvaret är personligt

måste också någon ansvarig för utsläppet pekas ut. Just den subjektiva sidan av ett oljeutsläpp är oftast svårast att styrka. Även om tillräcklig utredning föreligger om att någon ombord uppsåtligen eller av oaktsamhet släppt ut olja kan det vara omöjligt att peka ut vem som skall lastas för detta brott.

En förutsättning för att kunna utreda den subjektiva sidan är att man kan hålla förhör med besättningen ombord. Det kan också vara nödvändigt att ta oljeprov från fartyget för att fastställa varifrån på fartyget som utsläppet har skett och därigenom vem som kan göras straffrättsligt ansvarig. Ibland är det också erforderligt att göra en teknisk undersökning av fartyget. Samtliga dessa åtgärder förutsätter att utredningspersonal kan komma ombord på fartyget.

Sammanfattningsvis kan sägas att den dokumentation som görs från KBV:s flygplan är mycket viktig för den fortsatta utredningen. Samtidigt är denna utredning aldrig ensamt tillräcklig för att vid svensk domstol väcka åtal mot någon ombord. Under förutsättning att det är utrett att utsläppet bestått av mineralolja kan däremot dokumentationen utgöra tillräcklig grund för att ta ut vattenföroreningsavgift.

Det ovan sagda är elementärt för alla brottsutredningar. I den allmänna debatten tycks man emellertid ibland bortse från dessa omständigheter och anse det vara tillräckligt att dokumentation föreligger som utvisar vilket fartyg som är syndaren.

13.4.3 Lagliga och praktiska problem att ingripa

Särskilda svårigheter gör sig gällande då man skall skaffa fram ett komplett utredningsmaterial rörande ett misstänkt oljeutsläpp till sjöss. Möjligheterna att utreda ett sådant brott skiljer sig avsevärt från vad som gäller då ett brott inträffar på land.

En allmän princip för all brottsutredning är att erforderliga utredningsåtgärder skall vidtas så fort det är möjligt, helst direkt på brottsplatsen. Denna princip kan emellertid inte alltid tillämpas till sjöss. Avser misstanken ett utländskt fartyg har - som redovisats i kapitel 8 och 9 - svenska myndigheter inte alltid rätt att stoppa fartyget. Och oavsett var det misstänkta fartyget är registrerat så är det ibland inte praktiskt möjligt att ingripa mot fartyget direkt. Till detta kommer att om man från fartygets sida inte vill medverka så finns egentligen ingen metod för att få stopp på fartyget. Vanligt är att man på fartyget inte ens svarar på anrop via VHF.

Befogenhetsmässigt och praktiskt är det främst KBV som kan ingripa mot fartyg till sjöss. Andra enheter, t.ex. inom Försvarsmakten, får

inte ingripa med anledning av olagliga oljeutsläpp. Däremot kan en marin enhet utnyttjas för att identifiera fartyg eller ta oljeprov från ett utsläpp. Som LKP i dag tillämpas förutsätter ett ingripande att ett kustbevakningsfartyg inom rimlig tid kan nå fram till det misstänkta fartyget och att väderförhållandena är sådana att en bordning är möjlig. Befogenheten att inbringa ett fartyg till svensk hamn, vilken också föreligger enligt LKP, synes inte utnyttjas.

De problem som är förknippade med att direkt vidta åtgärder mot ett fartyg till sjöss innebär att man ombord ges möjlighet att undanröja eventuella spår av ett utsläpp och också tala sig samman. Detta i sin tur leder till svårigheter att styrka brott. Det är emellertid inte bara så att utredningsmöjligheterna allmänt försämras. Om misstanken avser ett utländskt fartyg kan den omständigheten att svenska myndigheter saknar möjlighet att ingripa också leda till att utredningen helt enkelt inte kan slutföras i Sverige. Samtidigt som så många problem är förknippade med att ingripa mot ett fartyg är det av ovan nämnda skäl just vid oljeutsläpp speciellt angeläget att utredningsåtgärder vidtas i nära anslutning till utsläppet.

Bäst förutsättningar att uppnå en rättvisande utredning har man om ingripande kan ske direkt. Är detta inte möjligt bör fartyget i vart fall blir föremål för utredning så snart det anlöpt en svensk eller utländsk hamn. Komplikationer uppkommer emellertid då utredningsåtgärder måste vidtas i efterhand.

13.4.4 Rättsliga och faktiska brister i utredningsförfarandet

Som redovisats i kapitel 11 finns i dag begränsade möjligheter att i efterhand få till stånd en komplett utredning rörande ett oljeutsläpp från ett utomnordiskt fartyg. Många sådana utsläpp begås på fartyg som endast passerar svenskt territorialvatten eller ekonomisk zon och som inte anlöper en svensk hamn. Föreligger i ett sådant fall ingen annan utredning än de observationer som gjorts från KBV:s flygplan är det i de flesta fall omöjligt att slutföra utredningen och väcka åtal i Sverige. Så är oftast också fallet om ett sådant fartyg endast blivit föremål för hamnstatskontroll av administrativ myndighet i ett annat land. Att det förhåller sig på detta sätt hänger mycket samman med det personliga straffansvaret samt de krav som generellt gäller för förundersökningsförfarandet och domstolsprocessen i Sverige och som innebär att misstänkta måste kunna nås för förhör och delgivning. Ett enklare och ef-

fektivare förfarande för begäran om internationell rättshjälp i brottmål av detta slag skulle kunna förändra bilden.

Vad som framkommit vid en hamnstatskontroll kan däremot leda till åtal i flaggstaten och också utgöra tillräckligt underlag för att ta ut vattenföroreningsavgift. Av dessa skäl bör därför alltid undersökas om möjlighet finns att få till stånd en sådan kontroll.

Det sagda leder till att det ofta är av avgörande betydelse för att åtal skall kunna ske att ett misstänkt fartyg kan bli föremål för ingripande av svensk myndighet i omedelbar anslutning till utsläppet. Denna princip gäller inte bara utomnordiska fartyg. Även då fartyget är svenskt eller registrerat i något annat nordiskt land kan komplikationer uppkomma om utredningen behöver kompletteras i efterhand, t.ex. om besättningsmedlemmarna är utomnordiska eller av andra skäl är svåra att nå.

I många utredningar som vi har studerat har nu nämnda principer för bästa utredningsresultat tillämpats. Fartyget har stoppats till sjöss eller utredningsåtgärder har vidtagits sedan fartyget anlöpt svensk hamn. I andra fall har emellertid fartyget inte alls blivit föremål för åtgärder - vare sig av svensk eller utländsk myndighet - i anslutning till utsläppet. Om möjligheten till hamnstatskontroll undersökts framgår inte alltid av handlingarna.

Om ingripande sker räcker det emellertid inte med att man bara vidtar sådana åtgärder som normalt görs av polisman på en brottsplats innan förundersökning inletts. Om fartyget är utländskt - och ibland också om det är svenskt - måste i princip alla nödvändiga utredningsåtgärder utföras och dokumenteras på ett sådant sätt att åtal kan väckas utan att kompletteringar behöver vidtas i efterhand. Även formaliteter som fullmakter och säkerheter är viktiga för att lagföring skall kunna komma till stånd och eventuella böter bli betalda. Om man därtill beaktar att man i regel bara kan kommunicera med besättningen på "knagglig engelska" är det inte små krav som ställs på de befattningshavare som skall utföra utredningen ombord. Eftersom förundersökning i regel inte kan underlåtas med stöd av 23 kap. 22 § RB ställs också höga krav på hur vidtagna åtgärder dokumenteras.

Flera av de förundersökningar som vi har studerat kan antas ha blivit nedlagda av det skälet att den utredning som förelegat då fartyget lämnat svensk jurisdiktion varit ofullständig och inte ansetts kunna kompletteras med framgång i efterhand. Att så är fallet om fartyget inte kunnat bli föremål för ingripande av svensk myndighet är förklarligt.

Vad som kan konstateras är emellertid att även utredningar som utförts av KBV och/eller polis ibland företer brister. Identitetsuppgifter på befälhavare och andra befäl saknas. Teknisk bevissäkring försum-

mas. Förhör dokumenteras inte och följs inte heller upp med kontroller ombord. Fullmakter införskaffas inte osv. Av utredningarna att döma kopplas också åklagare in i ett sent skede, ofta först då utredningen överlämnas till åklagaren för beslut i åtalsfrågan. Detta gäller ibland även om fartyget stoppats och utredningsåtgärder vidtagits ombord.

13.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan sägas att den främsta orsaken till att så få utsläpp leder till rättsliga åtgärder är att man inte kan identifiera det fartyg från vilket utsläppet har skett. Detta är något som vi från svensk sida har små möjligheter att ensidigt åtgärda. Vad vi från svensk sida kan göra är att skapa förutsättningar för att fler identifierade syndare blir föremål för rättsliga åtgärder i första hand i Sverige och - om detta inte är möjligt - i flaggstaten.

Del D Internationell utblick

14 Lagstiftningen och dess praktiska tillämpning i några andra länder

14.1 Inledning

Liksom i Sverige bygger andra länders lagstiftning om åtgärder mot förorening från fartyg i betydande utsträckning på internationellt antagna konventioner. Olika länders lagstiftning skiljer sig dock åt bl.a. då det gäller sanktionssystemets utformning och tillämpning. Vidare finns skillnader i hur utredningsförfarandet är anordnat.

I detta kapitel lämnas en översiktlig redogörelse för lagstiftningen m.m. i några europeiska länder. Redovisningen, som främst avser förorening genom olja, grundar sig huvudsakligen på uppgifter som lämnats av respektive land inom ramen för Östersjö- och Nordsjösamarbetet (HELCOM och Bonnavtalet) samt på uppgifter som vi fått vid våra kontakter med företrädare för berörda myndigheter i andra länder. När det i kapitlet talas om att ett land inrättat en exklusiv ekonomisk zon avses att en sådan zon inrättats för att förebygga föroreningar från fartyg. Om vissa länder inrättat en ekonomisk zon för andra ändamål har inte undersökts.

Det underlag som vi haft tillgång till beträffande respektive lands lagstiftning m.m. varierar i omfång och detaljrikedom och avser i de flesta fall förhållandena under åren 1996-1997. Vår redovisning täcker därför inte in alla frågeställningar som kan aktualiseras vid oljeutsläpp och som huvudregel inte heller förändringar i lagstiftningen m.m. som inträffat under år 1998. Den tid som vi har haft till vårt förfogande har emellertid inte medgett en fullständig kartläggning också av utländsk rätt. Syftet med framställningen är i stället att ge en allmän bild av lagstiftningen och dess tillämpning i andra länder.

En lagstiftning som väckt stor uppmärksamhet och som ibland används som förebild av dem som förespråkar en tuffare inställning mot "oljesyndarna" är United States Oil Pollution Act från 1990 (OPA-90). Kapitlet omfattar därför även en översiktlig redogörelse för lagstift-

ningen m.m. i USA. Som underlag för redovisningen har - förutom själva lagtexten - använts uppsatsen "Ansvar för oljeskador i USA - Ansvarig part enligt OPA 90" av Rickard Lindgren (Juristförlaget, Skrifter utgivna av Axel Ax:son Johnsons institut för sjörätt och annan transporträtt, Stockholm 1993) samt examensrapporten "Nya villkor för sjöfarten på USA. En beskrivning och utvärdering av Oil Pollution Act of 1990 (OPA-90)" (Sjöfartslinjen, Institutionen för nautik, Chalmers Tekniska Högskola, Timmernabben 1995). Vidare har vi inhämtat uppgifter om lagstiftningens praktiska tillämpning från företrädare för US Coast Guard i Washington.

I nästa kapitel lämnas en kortfattad redogörelse för pågående arbete inom olika internationella samarbetsorgan.

14.2 De nordiska länderna

14.2.1 Danmark

Lagstiftningen

Danmark har ett territorialhav på endast tre nautiska mil. Genom lag den 22 maj 1996, nr. 411, inrättade Danmark en exklusiv ekonomisk zon.

Skyddet av den marina miljön från förorening genom olja och andra skadliga ämnen från bl.a. fartyg regleras i lagen den 30 juni 1993, nr. 476, om beskyttelse av havsmiljöet (havsmiljöbeskyttelseloven). Lagen är tillämplig på danska fartyg, oavsett var de befinner sig, samt på alla fartyg som befinner sig på danskt sjöterritorium. Beträffande utländska fartyg som befinner sig i eller utanför dansk ekonomisk zon gäller lagen endast i den omfattning det är förenligt med internationell rätt.

Lagen kompletteras av föreskrifter meddelade av Miljöministeren eller den myndighet som denne bestämmer (främst Sjöfartsstyrelsen).

Lagstiftningen om förbud mot utsläpp bygger på MARPOL och Helsingforskonventionen. I lagen stadgas dock totalförbud mot alla utsläpp av olja inom danskt sjöterritorium. Förbudet omfattar även sådana utsläpp av oljehaltig blandning som är tillåtna enligt MARPOL (se KARNOV 11 Havsmiljöbeskyttelse s. 6331 (21)).

Om inte strängare straff kan följa på ett olagligt utsläpp enligt annan lagstiftning kan den som bryter mot utsläppsförbudet - enligt havsmiljöbeskyttelseloven - dömas till böter. Om överträdelsen begåtts uppsåtligen eller av grov oaktsamhet och utsläppet har orsakat eller inneburit risk för skada på miljön eller utsläppet har sin grund i ekonomiska överväganden kan fängelse upp till två år dömas ut. Har en överträdelse begåtts av en juridisk person kan straffansvar ådömas den juridiska personen enligt 5 kap. strafflagen.

I havsmiljöbeskyttelseloven är också ett flertal andra överträdelser straffsanktionerade, bl.a. underlåtenhet att föra oljedagbok. För sådant brott kan endast böter ådömas. Ansvaret för förandet av oljedagboken åvilar befälhavaren. Även annan, till vilken befälhavaren delegerat ansvaret, kan straffas.

Någon administrativ sanktion, liknande den svenska vattenföroreningsavgiften, finns inte i dansk lag, men en lagförberedande arbetsgrupp tillsattes sommaren 1998 med uppgift att bl.a. undersöka möjligheten att införa "administrativa böter" vid olagliga utsläpp samt vid brister i oljedagböcker m.m.

I havsmiljöbeskyttelseloven regleras under rubriken "Ingreb" tillsynsmyndighets och polismyndighets befogenhet att företa undersökningar m.m. ombord på fartyg. Om det är nödvändigt för att förhindra eller bekämpa förorening får undersökning företas samt förbud och föreläggande meddelas. Vid utsläpp från utländska fartyg i den ekonomiska zonen är dock befogenheterna begränsade. Utgifter för beredskap och bekämpningsinsatser skall enligt lagen bäras av fartygets ägare. Ett fartyg kan kvarhållas till dess säkerhet ställts för nämnda utgifter.

Under rubriken "Tillsyn" regleras bl.a. inspektion av fartyg. Tillsynsmyndighet och polisen får inspektera fartyg, kontrollera dess handlingar samt ta prov ombord. Befogenheterna får dock utövas mot utländska fartyg under passage av danskt sjöterritorium eller ekonomisk zon endast vid grundad misstanke om en överträdelse av lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av denna. I kommentaren anges (KARNOV s. 6335 (61)) "Dvs att eftersyn kun kan gennemføres, når der er begrundet misstanke om att passagen icke er uskadelig".

Har straffansvar inträtt enligt lagen kan fartyget kvarhållas av tillsynsmyndighet eller polis till dess böter och rättegångskostnader är betalda. Har så ej skett inom två månader får fullgörelse sökas i fartyget.

Praktisk tillämpning

Det främsta instrumentet för att upptäcka oljeutsläpp till sjöss är genom flygövervakning. Åren 1996 och 1997 bedrevs sådan övervakning ca 450 timmar per år. Från och med innevarande år sköts flygövervakningen av danska Försvarsdepartementet och man räknar med att detta kommer att medföra stora förändringar i hur övervakningen kommer att bedrivas.

Under perioden 1988-1996 inrapporterades totalt ca 300-400 oljeutsläpp om året. Ungefär hälften beräknas utgöra (olagliga) utsläpp från fartyg. Endast i ett mycket begränsat antal fall har förorenaren kunnat identifieras och utsläppet lett till åtal och fällande dom. I de fall så skett har företrädesvis befälhavaren dömts till böter. Liksom i Sverige fastställs böter för fysiska personer i dagsböter. Det sammanlagda bötesbeloppet vid fällande dom är vanligtvis blygsamt (motsvarande ca 3 000-10 000 svenska kronor).

Merparten ärenden läggs ner i brist på bevis. Om den enda bevisningen utgörs av fotografier av utsläppet är det mycket svårt att få förorenaren fälld. Bäst förutsättningar för lagföring föreligger om utsläppet kan knytas till fartyget genom identiska oljeprov.

Om ett olagligt utsläpp begåtts på ett utländskt fartyg används oftast förfarandet med flaggstatsrapport, även då utsläppet skett inom danskt jurisdiktionsområde. Skälet härtill är främst de svårigheter som föreligger att slutföra utredningen och väcka åtal, då fartyget lämnat dansk jurisdiktion och befälhavare samt övrig besättning inte är bosatt i Danmark.

14.2.2 Norge

Lagstiftningen

Norge har ett territorialhav på endast fyra nautiska mil. En ekonomisk zon är inrättad. Denna omfattar, efter ändring år 1998, även skydd av zonen från förorening från fartyg.

Förorening i samband med fartygs drift regleras i Lov om Statskontrol med Skibes Sjödygtighed m.v. från den 9 juni 1902 nr. 7 (sjödygtighedsloven), i vilken lag år 1979 infördes ett särskilt kapitel (kap. 11) om förorening från fartyg. Lagen kompletteras av föreskrifter

meddelade av tillsynsmyndighet (Sjöfartsdirektoratet). Utsläppsbestämmelserna överensstämmer med regleringen i MARPOL.

Straffet för uppsåtliga eller oaktsamma utsläpp är enligt 427 § Straffeloven böter eller fängelse i fyra månader. Vid akut förorening eller risk för sådan förorening kan straff också ådömas enligt "forurensningsloven" (lag den 13 mars 1981, nr. 6)

Ansvaret för utredningen av olagliga utsläpp ligger på Sjöfartsdirektoratet. Sjöfartsinspektörer företar undersökningar och rapporterar till åklagare. Övervakning till sjöss utförs med flyg samt av "Kystvakten".

På norska eller utländska fartyg som befinner sig i hamn får undersökning företas för att kontrollera om det på fartyget har begåtts ett olagligt utsläpp. Genom lagändring den 17 juli 1998 har artikel 218 punkt 3 i havsrättskonventionen införlivats med norsk rätt. Undersökning av olagliga utsläpp som skett i strid med internationella bestämmelser skall därmed, så långt det är praktiskt möjligt, ske på begäran av en kuststat (om utsläppet skett inom kuststatens sjöterritorium eller ekonomiska zon) eller av fartygets flaggstat (var utsläppet än har skett).

Om det föreligger skälig grund till misstanke om att ett olagligt utsläpp skett från ett norskt eller utländskt fartyg inom norskt sjöterritorium får fartyget stoppas och bordas samt undersökning företas.

Avser misstanken ett olagligt utsläpp från ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen får tillsynsmyndighet anropa fartyget och kräva att uppgifter lämnas rörande identitet, föregående och nästa anlöpshamn m.m. Lämnas inte uppgifter eller är de uppgifter som lämnas felaktiga eller inte trovärdiga och har överträdelsen inneburit ett väsentligt utsläpp som orsakat eller hotat orsaka betydande förorening av den marina miljön får fartyget stannas och bordas samt undersökning företas.

Norska fartyg kan stoppas och bordas även på internationellt vatten.

Om undersökningen gäller att den inte får medföra onödig försening eller onödig utgift för fartyget samt att den skall begränsas till en kontroll av fartygets dokument om inte

1. det finns skälig grund att misstänka att fartygets konstruktion och utrustning i väsentlig grad avviker från vad som anges i dokumenten, eller

2. innehållet i dokumenten inte utgör tillräckligt underlag för att fastställa huruvida en överträdelse har ägt rum.

Vid en s.k. utvidgad undersökning kan kontroll ske av fartygets tank- och rörsystem samt maskin- och lastrum. Vidare får prov tas där så anses nödvändigt.

För att säkra betalning av böter finns möjlighet för åklagaren att kvarhålla ett fartyg. Vid överträdelse av utsläppsbestämmelserna får

åklagaren också besluta att fartyget skall uppbringas (*beslutte skipet oppbragt*). Beslut om kvarhållande eller uppbringande skall inom 24 timmar underställas domstol, som har att besluta om "hefte" (närmast motsvarande kvarstad) eller om fartyget skall släppas.

"Hefte" kan beslutas för att säkra betalning av böter och rättegångskostnader om det finns anledning att befara att betalning annars uteblir eller väsentligt försvåras (*ville bli forspilt eller i vesentlig grad vanskeliggjort*). Hefte kan beslutas även om fartyget inte tillhör den misstänke (*siktede*).

Praktisk tillämpning

Alla upptäckta utsläpp som begås inom norskt jurisdiktionsområde undersöks. Om utsläppet begåtts på ett utländskt fartyg som inte anlöper norsk hamn överlämnas ärendet dock vanligtvis till flaggstaten för vidare utredning och utdömande av sanktioner.

Enligt uppgift krävs för fällande dom övertygande teknisk bevisning, t.ex. identiska oljeprov från utsläppet och från fartyget. Bevissäkring i form av fotografier och prov från utsläppet sker till sjöss medan undersökning av fartyget, inklusive oljeprov från detta, oftast sker sedan fartyget anlöpt hamn.

Förundersökningen i ärenden om oljeutsläpp leds av lokal åklagare i intimt samarbete med utredare vid Sjöfartsdirektoratet. Utredningen av större utsläpp kan överföras till Ökokrim (särskild myndighet som handlägger mål som rör ekonomisk brottslighet och miljöbrottslighet).

Någon statistik över antalet upptäckta utsläpp samt lagföringar har inte lämnats av Norge. Antalet fällande domar är enligt uppgift få. Merparten ärenden läggs ner i brist på tillräckliga bevis.

I de fall då lagföring sker hålls normalt befälhavare eller maskinchef ansvarig. Påföljden bestäms vanligtvis till böter. Den strängaste domen mot en fysisk person meddelades den 18 mars 1992. Befälhavaren på ett lastfartyg dömdes då till "ubetinget fengsel" i 30 dagar samt 30 000 norska kronor i böter för brott mot sjödyktighetsloven och förurensningsloven. Fartyget hade fått motorhaveri men underlät att söka hjälp med påföljd att fartyget grundstötte och sjönk. Ett större utsläpp skedde med stora skador som följd.

Straffansvar kan också ådömas juridisk person. I ett fall har fartygets ägare dömts till 200 000 norska kronor i böter.

14.2.3 Finland

Lagstiftningen

Finland har ett territorialhav på 12 nautiska mil. Någon ekonomisk zon har inte inrättats.

Bestämmelser om förorening från fartyg finns i lagen om förhindrande av vattnens förorening, förorsakad av fartyg, från den 16 mars 1979/300 (fartygsavfallslagen). Lagen kompletteras av förordningen om förhindrande av vattnens förorening, förorsakad av fartyg från den 16 september 1983/746 (fartygsavfallsförordningen) samt av föreskrifter och anvisningar meddelade av Sjöfartsstyrelsen. Efter ändringar år 1995 finns bestämmelser om straff för miljöbrottslighet, inbegripet olagliga utsläpp, främst i strafflagen, kap. 48.

Liksom i Danmark har man i Finland totalförbud mot utsläpp av olja inom finskt sjöterritorium. Förbudet gäller både finska och utländska fartyg och omfattar också sådana utsläpp av oljehaltig blandning som är tillåtna enligt MARPOL. Utanför finskt sjöterritorium gäller MARPOL:s utsläppsbestämmelser.

Överträdelse av förbudet mot utsläpp skall som huvudregel bestraffas enligt strafflagens 48:e kapitel med böter eller fängelse. Uppsåtliga eller vårdslösa överträdelser av fartygsavfallslagen, som inte bestraffas enligt allmän strafflag, kan föranleda bötesstraff enligt fartygsavfallslagen.

Förutom befälhavaren kan den fysiska person som faktiskt begått ett olagligt utsläpp dömas till ansvar. Genom bestämmelser, som trädde i kraft 1995, infördes i Finland straffansvar för juridiska personer. Straffansvaret är bl.a. tillämpligt vid miljöbrottslighet och en juridisk person kan vid t.ex. ett olagligt utsläpp dömas till s.k. samfundsbot. Någon administrativ sanktion, liknande vår vattenföroreningsavgift, finns inte och förväntas inte heller bli införd.

Enligt fartygsavfallslagen har sjöfartsinspektör rätt att inspektera fartyg som ligger i hamn eller till ankars på finskt vattenområde, för att utreda huruvida man på fartyget brutit mot bl.a. bestämmelserna om förbud mot utsläpp. Sjöfartsinspektör har också rätt att förbjuda fartygs avfärd eller avbryta dess resa bl.a. om man på fartyget grovt brutit mot fartygsavfallslagen eller föreskrifter utfärdade med stöd av denna. Slutligen får sjöfartsinspektör eller sjöbevaknings- eller polismyndighet ta oljeprov ombord på fartyg samt avbryta fartygets resa för den tid som erfordras för provtagningen.

Åtal för olagliga utsläpp prövas av allmän domstol. Åklagaren kan underlåta att väcka åtal när påföljden inte kan antas bli strängare än böter eller om överträdelsen, som helhet, bedöms som ringa. Domstol kan underlåta att döma till straff om överträdelsen, med hänsyn till faran eller den skada som orsakats eller den tilltalades skuld, bedöms som ringa.

Praktisk tillämpning

Det främsta instrumentet för att upptäcka oljeutsläpp till sjöss är med flygövervakning. Finska kustbevakningen har tillgång till två flygplan med oljedetekteringsutrustning. Under år 1997 bedrevs även satellitövervakning.

Under åren 1995 och 1996 upptäcktes i Östersjön ett begränsat antal utsläpp (med svenska mått mätt) av flygövervakningen (26 respektive 42 stycken). Endast beträffande sex av dessa kunde förorenaren identifieras. I samtliga fall var det misstänkta fartyget registrerat i annat land än Finland. Rapport skickades till flaggstaten och rättsliga åtgärder vidtogs inte i Finland. Under samma år mottog finska myndigheter två rapporter om misstänkta överträdelser begångna på finska fartyg utanför finskt vatten. I ett av fallen har åtal väckts medan det andra fallet inte lett till åtal.

14.3 Andra europeiska länder

14.3.1 Tyskland

Lagstiftningen

Tyskland har ett territorialhav på 12 nautiska mil samt har inrättat en exklusiv ekonomisk zon.

I tysk lag görs åtskillnad mellan sådana överträdelser av bestämmelserna till förhindrande av förorening som är ett brott enligt tysk strafflag och överträdelser som endast kan bestraffas administrativt.

Enligt tysk strafflag (§ 324 Strafgesetzbuch) kan den fysiska person som uppsåtligen eller av oaktsamhet förorenar vattnet dömas till böter

eller fängelse. Maximistraffet vid uppsåt är fängelse fem år. Vid oaktsamhet reduceras maximistraffet till fängelse tre år. Om brottet är grovt är straffskalan 6 månader till 10 år. Böter bestäms i dagsböter. Antalet dagsböter är maximalt 360 dagar och bötesbeloppet per dag högst 10 000 tyska mark (ca 45 000 kr). Straffansvar för juridiska personer saknas.

Olagliga utsläpp begångna av tyska medborgare eller av utländska medborgare ombord på tyska fartyg kan bestraffas oavsett var utsläppet begåtts. Utländska medborgare ombord på utländska fartyg kan som huvudregel endast ådömas straff om brottet begåtts inom tyskt sjöterritorium eller i tysk ekonomisk zon. I samband med att Tyskland år 1995 implementerade havsrättskonventionen gjordes tysk lag emellertid också tillämplig på överträdelser av internationellt fastställda utsläppsbestämmelser, i fall då utsläppet begåtts på ett utländskt fartyg i Nordsjön eller Östersjön utanför tysk ekonomisk zon. Om överträdelsen begåtts inom en annan stats vattenområden ställs dock krav på dubbel straffbarhet samt att den andra staten begär att lagföring skall ske.

Överträdelser av bestämmelser om förande av oljedagbok eller lastdagbok kan endast bestraffas administrativt med som högst 50 000 tyska mark (ca 220 000 kr). Vid uttagande av sanktionsavgift görs åtskillnad mellan fall som endast innefattar att oljedagboken inte är korrekt förd, men där misstanke ej finns om att oljeavfallet olagligen släppts ut, och fall där jämväl sådan misstanke finns. I sistnämnda fall kan avgiften bli upp till fyra gånger högre. Sanktionsavgift ådöms den ombord som har ansvaret för att föra oljedagboken, vanligtvis maskinchefen, samt befälhavaren. Om ansvaret delegerats till annat befäl kan denne åläggas sanktion tillsammans med dem som är ansvariga enligt ovan.

När det gäller uppkomsten av s.k. sludge har i praxis fastställts att det vid användning av tjock eldningsolja (*heavy fuel oil*) till fartygets maskiner uppkommer minst en procent sludge. Anteckningar i oljedagboken måste därför finnas rörande hanteringen av denna mängd sludge. I praxis har också fastställts att i MARPOL och Helsingforskonventionen föreskriven skyldighet att göra anteckningar i oljedagboken kvarstår tills fartyget anlöper en kontraktsslutande parts hamn. Tysk jurisdiktion har därför ansetts föreligga om brister i oljedagboken upptäckts vid kontroll i en tysk hamn, även om anteckningar borde ha gjorts redan utanför tyskt jursdiktionsområde.

Överträdelser av bestämmelserna i MARPOL eller Helsingforskonventionen, som inte bestraffas enligt strafflagen, kan bestraffas administrativt med högst 10 000 tyska mark (ca 45 000 kr). Administrativ sanktionsavgift för överträdelser av MARPOL, annex I och II, kan på-

föras befälhavaren eller annan som är ansvarig för fartygets drift (även juridisk person).

Brott mot strafflagen utreds av åklagare, assisterad av ett antal federala myndigheter, bl.a. gränspolis och hamnpolis.

Administrativa överträdelser utreds och prövas av administrativ myndighet, assisterad av samma myndigheter som åklagare assisteras av.

Praktisk tillämpning

Under åren 1995 och 1996 utreddes sammanlagt drygt 200 utsläpp bara i Östersjön. Till detta kommer drygt ett hundratal utsläpp/år i Nordsjöområdet. Ett mycket begränsat antal utsläpp ledde till en fällande dom i Tyskland. Genomsnittsböterna för olagliga utsläpp ligger på motsvarande drygt 20 000 svenska kronor.

Det låga antalet domar är enligt vad som anförts hänförligt till svårigheter att fastställa från vilket fartyg utsläppet skett, problem att identifiera ansvarig person ombord samt de svårigheter som föreligger då utsläpp begås av utländska fartyg under genomfart, vilka därefter lämnar tyskt jurisdiktionsområde.

Under år 1995 rapporterades drygt 100 överträdelser till fartygens respektive flaggstat. Endast ca 45 procent av rapporterna förväntas bli besvarade, i många fall utan att några åtgärder vidtagits.

14.3.2 Nederländerna

Nederländerna har ett territorialhav på 12 nautiska mil. Någon exklusiv ekonomisk zon har inte inrättats.

Oljeutsläpp kan leda till straff för ansvariga fysiska personer men är också ett s.k. ekonomiskt brott, som kan föranleda böter för en juridisk person. Normalt görs endast den juridiska personen ansvarig.

Om åklagare bedömer att åtal kan ske utfärdas först ett föreläggande (*schikking eller settlement out of court*), där företaget ges möjlighet att betala ett visst bötesbelopp. Om företaget inte betalar eller inte godtar föreläggandet förs ärendet till domstol. Normalt föreläggs ägaren av det fartyg på vilket utsläppet begåtts.

Om åtal väcks måste åklagaren lägga fram utredning som visar att man gjort vad man kunnat för att nå ägaren med ett föreläggande. Har så skett i enlighet med de föreskrifter som utfärdats anses ägaren vara delgiven och åtalet kan prövas, även om inte någon företrädare för äga-

ren är närvarande vid förhandlingen. Oftast företräds dock bolaget vid domstolsförhandlingen av en advokat eller agent.

Om ägaren inte fått del av kallelse till domstolsförhandlingen och inte heller är närvarande vid denna räknas överklagandetiden från den dag ägaren fått del av domen. Befälhavaren är behörig att företräda ägaren i dessa sammanhang. Praktiskt kan domen delges då fartyget nästa gång besöker en nederländsk hamn. Fartyget kan dock inte tas i anspråk för betalning av böterna förrän tiden för överklagande gått ut.

Praktisk tillämpning

Alla utsläpp som upptäcks rapporteras till Kustbevakningens center i Ijmuiden. Nederländska Kustbevakningen bildades år 1987 som ett samarbetsorgan för sex olika departement och lyder sedan juni 1995 under Marinen.

Merparten oljeutsläpp till sjöss upptäcks vid flygövervakning. Antalet flygtimmar/år uppgår till ca 1 200. Varje år upptäcks 800-900 utsläpp av olja eller skadliga flytande ämnen. Man beräknar det verkliga antalet olagliga utsläpp till tio gånger fler (ca 9 000). Av de utsläpp som upptäcks kan förorenaren identifieras i ca 10 procent av fallen (ca 80 fall/år).

I de fall förorenaren kan identifieras kontaktas fartyget via VHF. Ingripande sker aldrig till sjöss. Oljeprov från utsläppet tas mycket sällan. Flygplansbesättningen sammanställer en rapport angående utsläppet och rapporterar vidare till Kustbevakningens center, varifrån den fortsatta utredningen sköts. Beroende på fartygets nationalitet och nästa anlöpshamn anmodas behörig myndighet i flagg- eller hamnstaten att verkställa utredning. Utredningsåtgärder av inhemsk eller utländsk myndighet redovisas till Kustbevakningen i Ijmuiden, som på grundval av föreliggande utredning bedömer om ärendet skall överlämnas till åklagare för åtal, om flaggstatsrapport skall skickas eller om ärendet skall lämnas utan vidare åtgärd. Ett begränsat antal ärenden utreds av annan myndighet.

Olagliga utsläpp som skett utanför territorialvattengränsen leder till flaggstatsrapport medan utsläpp i territorialhavet som huvudregel åtalas i Nederländerna.

Praktiskt samordnas sådana utredningar som avser olagliga utsläpp i Nordsjön av en polis anställd vid Kustbevakningen. Denne sköter kontakterna med andra myndigheter inom och utom Nederländerna. Ärendena redovisas därefter till åklagare. Alla ärenden som rör utsläpp av

detta slag handläggs av en åklagare i Amsterdam. Till sin hjälp har åklagaren en juridiskt utbildad assistent, som förbereder ärendet.

Då det gäller beviskravet för att ett olagligt utsläpp skett, ställs i praxis inte krav på teknisk bevisning i form av oljeprov (vare sig från utsläppet eller från fartyget) om iakttagelser av utsläppet gjorts av offentliga tjänstemän, som intygar att utsläppet varit av otillåtet slag och kommit från det aktuella fartyget.

Under åren 1994-1996 utreddes sammanlagt ca 200 ärenden rörande utsläpp av olja eller andra skadliga flytande ämnen. Av dessa överlämnades ca 130 ärenden antingen till åklagarmyndigheten för åtal eller till flaggstaten för vidare åtgärd. Av ca 50 ärenden som överlämnades till åklagaren har ca två tredjedelar lett till straff (antingen i formen av "settlement" eller dom). Ca en tredjedel har betalat förelagt bötesbelopp. Bötesbeloppet för ett "normalt utsläpp" är, då föreläggande utfärdas, 25 000 nederländska gulden (ca 100 000 kr). Vid fällande dom fastställs böterna normalt till betydligt högre belopp. Man arbetar för generellt högre bötesbelopp, i nivån 100 000-200 000 nederländska gulden (ca 400 000-800 000 kr).

Under ovan angiven tidsperiod rapporterades drygt 80 fall till flaggstaten. I 50 av fallen har ännu inget svar erhållits eller så är ärendena fortfarande öppna. Endast ett begränsat antal fall har hittills lett till någon form av sanktion i flaggstaten.

14.3.3 Storbritannien

Lagstiftningen

Storbritanniens territorialhav är 12 nautiska mil. En exklusiv ekonomisk zon, "pollution zone", har inrättats.

Straff mot bestämmelserna om förbud mot utsläpp av olja finns i 1995 års Merchant Shipping Act (utsläpp i hamn och på inre vatten) respektive 1996 års Merchant Shipping Regulations (utsläpp i territorialhavet eller den ekonomiska zonen). Oavsett var utsläppet begåtts är det maximala bötesbeloppet 250 000 pund (drygt 3 miljoner kronor, beloppet höjdes från 50 000 pund under år 1997) då böterna fastställs av "the Magistrate". Vid åtal som prövas av "Crown Court" finns ingen övre gräns för böternas storlek.

Åtal för olagliga oljeutsläpp kan väckas mot befälhavaren och ägaren (även juridisk person). Under vissa förutsättningar kan även annan fy-

sisk eller juridisk person bli föremål för åtal. I de flesta fall åtalas endast ägaren.

Befälhavaren är behörig att för utländska juridiska personers räkning ta emot delgivning. Har delgivning skett kan målet företas till avgörande, även om företrädare för ägaren inte är närvarande vid domstolsförhandlingen. För att säkra betalning kan en hamnkapten kvarhålla ett fartyg som brutit mot utsläppsbestämmelserna och avkräva säkerhet med ett belopp om högst 255 000 pund (drygt 3 miljoner kronor). Många formella regler kringgärdar utredningsförfarandet.

Praktisk tillämpning

Alla utsläpp rapporteras till Marine Pollution Control Unit (MPCU) i Southampton, varifrån den fortsatta utredningen sköts. Anmärkas skall att all information från de flygplan som bedriver övervakningen dataöverförs direkt till MPCU. Informationen, t.ex. fotografier på det misstänkta fartyget och utsläppet, kan härifrån överföras till andra myndigheter, såväl inom som utom landet. Ansvarig på MPCU tar ställning till fortsatta åtgärder med anledning av den rapporterade överträdelsen. Ingripande sker inte (och kan praktiskt inte heller ske) mot fartyg till sjöss. I stället inriktas utredningsförfarandet på att få till stånd utredning sedan fartyget anlöpt hamn.

Om fartyget är på väg till en brittisk hamn tillses att en kvalificerad utredare undersöker fartyget då det anlöpt hamn. MPCU har tillgång till en egen utredare (jurist och f.d. sjökapten) och om denne är tillgänglig sköter han utredningen ombord samt driver ärendet i "the Magistrate". Ibland ansvarar en specialutbildad åklagare (*the Government's Treasury Solicitor*) för brottsutredningen. Denna åklagare driver också alla ärenden som rör utsläpp från brittiska fartyg utanför brittiskt sjöterritorium eller ekonomisk zon.

I Skottland och i Nordirland finns en något annorlunda organisation och MPCU rapporterar till behörig myndighet, som därefter sköter utredningen och väcker eventuellt åtal.

Utmärkande för det brittiska förfarandet är snabbhet. Information om utsläpp och all den bevisning som samlats in från flyget tillställs omedelbart en utredare, som går ombord då fartyget anlöpt hamn. Förelagda ett övertygande bevismaterial, t.ex. fotografier, är erfarenheten att de flesta befälhavare erkänner. Sedan utredningen slutförts ombord tillses att ärendet omedelbart kommer inför domstol. Fällande domar publiceras.

Utsläpp som begåtts från fartyg som inte anlöper en brittisk hamn rapporteras antingen till nästa anlöpshamn eller till flaggstaten. Erfarenheterna av flaggstatsrapporteringen är inte överdrivet goda.

Under åren 1990-1996 upptäcktes mellan 540 och 791 utsläpp årligen. Siffran omfattar alla utsläpp som upptäckts i hamn eller till sjöss. Antalet fällande domar per år under motsvarande tid varierar från som lägst 7 och som högst 22.

Under senare tid har betydande satsningar gjorts för att effektivisera det rättsliga beivrandet av oljeutsläpp. Förutom att böterna kraftigt höjts har, efter initiativ från MPCU, bildats en särskild central arbetsgrupp med företrädare för de myndigheter som är involverade i utredningar av oljeutsläpp. Arbetet inom gruppen har i första hand inriktats på att förbättra utredningsförfarandet dels vid överträdelser begångna på brittiska fartyg, dels vid överträdelser på utländska fartyg som anlöper en brittisk hamn.

14.3.4 Frankrike och Belgien

Lagstiftningen

Den information vi haft tillgång till rörande lagstiftningen m.m. i Frankrike och Belgien är knapphändig.

Beträffande båda länderna gäller att territorialhavet är 12 nautiska mil. Frankrike har inrättat en exklusiv ekonomisk zon medan så ännu inte är fallet beträffande Belgien.

Straffansvar är i båda länderna stadgat för befälhavare och ägare. I Belgien kan också annat befäl, operatör m.fl. dömas till ansvar.

Straffskalan för inhemska medborgare är i Frankrike böter upp till 1 miljon franska franc (ca 1,3 miljoner kronor) eller fängelse. Vid utsläpp från utländska fartyg i den ekonomiska zonen är straffet endast böter.

I Belgien går viss procent av utdömda böter till en särskild fond. Medlen används för att bekosta saneringsåtgärder samt forskning.

Praktisk tillämpning

Under åren 1992-1994 upptäckte belgiska flygövervakningen sammanlagt ca 200 misstänkt olagliga utsläpp till sjöss. Endast i 11 fall kunde förorenaren identifieras. Av identifierade fall avsåg endast ett

fall utsläpp inom Belgiens territorialhav. Resterande utsläpp upptäcktes i franskt territorialhav eller på internationellt vatten. Dessa fall rapporterades till Frankrike eller till respektive flaggstat. I februari 1996 var endast känt vad som blivit resultatet av en av dessa rapporter. Detta fall hade lett till att sanktion utdömts.

När det gäller den praktiska tillämpningen av straffbestämmelserna var oljeprov tidigare en förutsättning för fällande dom i Frankrike. I ett nyligen avgjort fall har sådant prov dock inte ansetts erforderligt. Beträffande det franska ingripandesystemet skall nämnas att man vid något tillfälle ingripit i territorialhavet genom att från en helikopter sätta ombord utredare på fartyget, vilka därefter medföljt till dess utredningen slutförts. I den ekonomiska zonen kan sådan åtgärd dock bara företas om befälhavaren samtycker.

14.3.5 Polen

Lagstiftningen

Den polska lagstiftningen är från början av 1990-talet och omfattar lag den 2 mars 1991 om Polens marina områden och sjöfartsorganisation samt lag den 16 mars 1995 om förhindrande av vattnets förorening från fartyg.

Sistnämnda lag är tillämplig på alla fartyg i polska vattenområden samt på polska fartyg utanför polskt vattenområde. Enligt lagen är ett fartygs befälhavare ansvarig för att fartyget före avresa och under gång uppfyller gällande krav rörande förhindrande av förorening, att fartyget har giltiga certifikat, att oljedagbok förs samt att besättningen är tränad i åtgärder för att förhindra förorening.

Brott mot lagen om förhindrande av förorening från fartyg bestraffas endast administrativt. Befälhavaren och varje annan medlem av besättningen kan åläggas administrativ sanktion för bl.a. överträdelse av utsläppsbestämmelserna. Sanktionsavgiften för fysiska personer är högst 20 gånger den genomsnittliga polska månadslönen året före det år överträdelsen begås. Även juridisk person (fartygets ägare) kan åläggas administrativ sanktion med som högst 1 miljon särskilda dragningsrätter (SDR, en valutaenhet som bestäms av Internationella valutafonden, 1 SDR motsvarade den 1 september 1998 drygt 11 kr).

Ansvaret för att utreda överträdelser av lagstiftningen ligger på chefen för respektive regional sjöfartsmyndighet (sådan myndighet finns i

Gdynia, Slupsk och Szczecin). Denne är behörig att besluta om kontroll och utredningar samt fattar beslut om sanktionsavgift. Själva utredningarna verkställs av inspektörer vid de regionala myndigheterna.

I lagstiftningen görs åtskillnad mellan inspektion och utredning, det sistnämnda närmast motsvarande havsrättskonventionens inledande av rättsligt förfarande.

Fartyg som befinner sig i en polsk hamn kan bli föremål för inspektion och utredning. Ibland föreligger en skyldighet att inleda utredning. I andra fall stadgas en möjlighet härtill.

Om det finns skälig misstanke att ett fartyg under passage av polskt vatten har begått en överträdelse som orsakat eller hotar orsaka förorening, kan information begäras från fartyget. Inspektion får företas om det finns skälig misstanke att det på fartyget begåtts ett utsläpp som orsakat eller kan orsaka betydande förorening av vattnet och begärd information har vägrats eller uppenbarligen avviker från fakta och omständigheterna gör det befogat att företa en inspektion.

Utredning får inledas beträffande fartyg under genomfart som orsakat förorening eller risk för förorening av territorialhavet. Vid utsläpp i den ekonomiska zonen får utredning inledas bara om utsläppet orsakat allvarlig skada eller risk för sådan skada på kusten eller andra väsentliga intressen.

Under tiden som en utredning pågår får ett fartyg kvarhållas i hamn. För att säkerställa betalning av sanktionsavgift kan den ansvarige avkrävas säkerhet. Ställs inte säkerhet, får fartyget eller annan egendom som använts vid brottet, "arresteras". Innan sådant beslut fattats får fartyget kvarhållas, dock längst i 48 timmar.

Ett beslut om utdömande av sanktionsavgift är omedelbart verkställbart.

Utredningsförfarandet är omgärdat av ett stort antal formella regler i syfte att garantera den misstänkte vissa minimirättigheter.

Praktisk tillämpning

Under åren 1995 och 1996 utreddes sammanlagt 94 misstänkta utsläpp av de tre regionala sjöfartsmyndigheterna. Övervägande delen ärenden avser föroreningar som upptäckts i hamn eller på inre vattenvägar. I flertalet fall där utredning inletts har sanktionsavgift dömts ut (under perioden i sammanlagt 76 fall). Flygövervakning bedrevs åren 1995 och 1996 under ca 300 timmar om året.

14.3.6 Ryssland och de Baltiska staterna

Vi har endast haft tillgång till begränsad information om lagstiftningen i rubricerade länder. I samtliga länder tycks brott mot utsläppsbestämmelserna företrädesvis bestraffas administrativt.

Generellt gäller beträffande Ryssland och de Baltiska staterna att man endast i begränsad omfattning bedriver flygövervakning till sjöss. Utredda utsläpp avser företrädesvis sådana som inträffat i hamn. Samtliga länder har en organisation med inspektörer som utför kontroller av fartyg i hamn.

14.4 USA

Lagstiftningen

Ansvaret vid utsläpp av olja regleras i US Oil Pollution Act från 1990 (i fortsättningen förkortad OPA). Lagstiftningen tillkom efter den allvarliga olyckan med oljetankern Exxon Valdes utanför Alaska år 1989, då ca 36 000 ton råolja förorenade den känsliga kusten.

OPA behandlar utsläpp av olja från olika slag av anläggningar. Här behandlas endast delar av regleringen som rör utsläpp från fartyg. OPA är främst känd för regleringen av det skadeståndsrättsliga ansvaret. Detta ansvar är strikt, dock kan ansvarig part åberopa vissa ansvarsbefriande grunder (OPA sec. 1003). Det totala skadeståndsbelopp som en ansvarig part kan åläggas med stöd av lagstiftningen är enligt huvudregeln begränsat i förhållande till fartygets storlek (OPA sec. 1004), men begränsningsreglerna är inte tillämpliga bl.a. om ansvarig part underlåtit att rapportera om olyckan eller visat ovilja att samarbeta med myndigheterna vid saneringsarbetet. Skadeståndsansvaret åvilar "any person owning, operating or demise chartering a vessel", dvs. ägare, operatör och bare-boat-charterer. Ansvaret är solidariskt (OPA sec. 1002 jfr sec. 1001 (32) (A)). Eftersom OPA ger delstaternas lagstiftning företräde i vissa frågor har flera delstater avskaffat ansvarsbegränsningarna och infört ett obegränsat ansvar.

Ägaren är alltid ansvarig. Med ägare förstås den som är registrerad ägare till fartyget. Om ingen registrerad ägare finns, är det den faktiske ägaren som är ansvarig. Som ägare kan också betraktas den som med stöd av principerna om ansvarsgenombrott skall anses som ägare. Tillsammans med ägaren kan också andra personer eller bolag göras an-

svariga. I lagtexten utpekas operatörer och bare-boat-chartrare. Begreppet operatör är inte definierat i lagen och vilka personer eller bolag som kan omfattas av detta begrepp måste utvecklas i praxis.

För fartyg med en bruttodräktighet om 300, som transporterar olja som last eller bunker och som opererar inom OPA:s täckningsområde, ställs krav på att ansvarig part kan visa att han har betalningsförmåga motsvarande högsta beloppet för fartygets ansvarsbegränsning enligt OPA sec. 1004 (krav på *Certificate of Financial Responsibility*, OPA sec. 1016). Kravet på betalningssäkerhet är sanktionerat med "civil penalty" (OPA sec. 4304). Vidare kan fartyget vägras tullklarering eller rätt att anlöpa hamn eller så kan fartyget kvarhållas (OPA sec. 1016 (b)).

I OPA finns även bestämmelser om påföljder vid olagliga utsläpp m.m. Som gemensam term för skilda typer av påföljder används termen penalties.

En uppdelning görs mellan criminal penalties, administrative penalties och civil penalty action. Administrative penalties delas i sin tur upp i två klasser.

Criminal penalties motsvarar rent straffrättsliga påföljder, dvs. böter eller fängelse. Utdömande av criminal penalties förutsätter uppsåt eller oaktsamhet.

Administrative penalties motsvarar närmast administrativa straffavgifter. Sådan påföljd utdöms i administrativ ordning, men förfarandet är omgärdat av skyddsregler såsom rätt för den som föreläggs sådan sanktion att begära förhandling samt åberopa bevisning.

Civil penalty action är en civil påföljd, som dock prövas av domstol. Gemensamt för både de administrativa och de civila påföljderna är att de kan dömas ut när vissa betingelser är uppfyllda, men ansvaret är strikt (uppsåt eller oaktsamhet förutsätts ej).

Vid olagliga utsläpp kan flera olika påföljder bli aktuella. Dels kan ett olagligt utsläpp leda till rent straffrättsliga påföljder. Brottskatalogen innehåller straff för varje person som uppsåtligen eller av oaktsamhet eller som med uppsåt innefattande framkallande av fara (*knowing endagerment*) bryter mot utsläppsförbudet. Straffskalan för oaktsamma brott är böter lägst 2 500 dollar (ca 20 000 kr) och högst 25 000 dollar (ca 200 000 kr) per dag som överträdelsen begås och/eller fängelse högst ett år. Vid uppsåtliga eller grovt uppsåtliga brott stadgas strängare straff, som mest böter med 250 000 dollar (ca 2 miljoner kronor) och/eller fängelse högst femton år. Maximistraffet för en juridisk person är böter högst 1 miljon dollar (ca 8 miljoner kronor). Vid återfall fördubblas straffen (OPA sec. 4301 (c) jfr 33 U.S.C 1319 (c)).

I lagen bestraffas också underlåtenhet att underrätta myndigheterna då ett utsläpp inträffat.

Också administrativa sanktioner kan utgå vid olagliga utsläpp. Administrativ sanktion kan åläggas varje ägare, operatör eller person som har befäl över ett fartyg (*in charge of any vessel*), från vilket ett olagligt utsläpp har skett antingen med maximalt 10 000 dollar (ca 80 000 kr) per överträdelse eller sammanlagt med högst 25 000 dollar (ca 200 000 kr) eller med maximalt 10 000 dollar per dag som överträdelsen pågår eller som högst med sammanlagt 125 000 dollar (drygt 900 000 kr).

Vid utsläpp kan i stället för administrativ sanktion ådömas civil påföljd (*civil penalty action*). Sådan påföljd utgår med 25 000 dollar (ca 200 000 kr) per dag som överträdelsen pågår eller med 1 000 dollar (ca 8 000 kr) per barrel olja eller annan enhet rapporterbar kvantitet farlig substans. Om utsläppet begåtts av grov oaktsamhet är beloppen högre.

Civil påföljd kan också dömas ut om ansvarig part försökt sanera men misslyckats härmed eller om han inte följt myndigheternas anvisningar.

Också ett flertal andra överträdelser av lagstiftningen kan föranleda straffrättsliga, administrativa eller civila påföljder.

Ansvaret för tillämpningen av OPA:s regelverk ligger i huvudsak på US Coast Guard, som bl.a. kan borda och inspektera handelsfartyg, gripa den som bryter mot bestämmelserna i lagen samt verkställa domstols eller annan behörig myndighets beslut.

Slutligen skall omnämnas bildandet av Oil Spill Liability Trust Fund, vars medel kan användas för sanering under nationella beredskapsplanen. Fonden finansieras genom en särskild skatt på producerad och importerad råolja samt genom att utdömda böter tillförs fonden.

Praktisk tillämpning

Under år 1995 inrapporterades 5 198 oljeutsläpp, varav 3 439 från fartyg. Ungefär 2 200 av utsläppen från fartyg inträffande inom hamnområden. Av dessa resulterade ca 1 300 i civila påföljder, normalt med belopp varierande mellan 500 och 5 000 dollar (ca 4 000-40 000 kr). Resterande 900 ärenden lades ner. Då den civila påföljden bestäms beaktas utsläppets storlek, eventuellt återfall i utsläpp från fartyget eller av fartygets ägare, ägarens beredvillighet att samarbeta med US Coast Guard för att sanera utsläppet samt bolagets förmåga att betala.

Det är mycket ovanligt att oljeutsläpp leder till straffrättsliga påföljder. I de fall så sker tenderar straffen att bli mycket stränga. I ett nyligen avgjort mål avslöjades ett mönster av avsiktliga utsläpp från passa-

gerarfartyg ägda av ett och samma rederi. Vad som förekommit doldes genom att anställda lämnade oriktiga uppgifter till US Coast Guard. Ca 6 miljoner dollar i böter dömdes ut och anställda som varit direkt involverade i oljeutsläppen dömdes till fängelse. Att domstolarna dömer till stränga straff anses ha stor betydelse för att motverka avsiktliga utsläpp.

Under 1980-talet rapporterades sådana oljeutsläpp som skett från utländska fartyg regelmässigt till fartygens respektive flaggstat. Erfarenheterna av flaggstatsrapporteringen var emellertid mycket dåliga, uppskattningsvis 80 procent av rapporterna ledde inte till några åtgärder från flaggstatens sida. År 1993 påbörjades ett helt nytt hamnstatskontrollprogram för att komma till rätta med utsläppen. Har ett oljeutsläpp skett från ett utländskt fartyg i amerikanska vatten eller företer fartyget allvarliga brister påförs numera regelmässigt civila påföljder. Fartygen kvarhålls tills utsläppet sanerats, bristerna åtgärdats samt säkerhet ställts motsvarande den civila påföljden. Uppskattningsvis 500 utländska fartyg kvarhölls av US Coast Guard under år 1996, vilket motsvarar 63 kvarhållanden per 1000 fartyg som anlöpte amerikanska hamnar. Programmet har visat sig vara mycket effektivare för att förhindra oljeutsläpp än det tidigare använda systemet med flaggstatsrapportering.

15 Pågående internationellt arbete

15.1 IMO

IMO:s församling (the Assembly) sammanträdde senast i november 1997. I samband härmed antogs en långsiktig plan för MEPC:s (*Marine Environmental Protection Committee*) arbete då det gäller skyddet av den marina miljön (se MEPC 40/21). Ett område som särskilt omnämns är implementeringen och tillämpningen av MARPOL samt rekommendationer och guidelines antagna i anslutning till denna. Inom detta område ryms frågor som procedurer och mekanismer rörande kontrollen av fartyg, den mänskliga faktorns betydelse för såväl operationella utsläpp som utsläpp p.g.a. olyckor samt straffet för överträdelser av konventionen. Andra områden som omnämns är bl.a. implementeringen av ISM-koden (angående koden se bl.a. avsnitt 4.4.2), betydelsen av adekvata mottagningsanläggningar för skadligt avfall, märkning av olja samt transpondersystem för fartyg. Inom ramen för vad som betecknas implementeringen och tillämpningen av MARPOL kan emellertid medlemsländerna även ta upp frågor som flaggstatens ansvar och kuststatens befogenheter.

Två frågor som är av särskilt intresse när det gäller möjligheterna att rättsligt bevira oljeutsläpp är om man i framtiden kan förvänta sig ett globalt regelverk rörande märkning av olja och/eller ett generellt krav på att fartyg skall vara utrustade med transpondrar.

Märkning av olja

Ett av de största problemen när det gäller beivrandet av oljeutsläpp är att härleda ett utsläpp till en bestämd utsläppskälla. Om man genom att märka oljan kunde spåra från vilket fartyg utsläppet skett skulle identifieringen onekligen underlättas. Förekomsten av märkning skulle också ha en avhållande effekt på presumtiva förorenare.

Under årens lopp har försök gjorts att med olika metoder märka lastolja. Ingen metod har dock visat sig varit riktigt tillförlitlig och något utvecklat system för märkning av olja finns inte i dag.

I Storbritannien bedrivs dock sedan en tid tillbaka forskning kring DNA- respektive isotopmärkning. Båda metoderna innefattar såväl märkning av lastolja som olja avsedd för fartygets drift. Resultatet av det arbete som hittills bedrivits är positivt, men fortfarande kvarstår frågor som inte är lösta. Man räknar med att arbetet skall vara slutfört i början av 2000-talet.

Information om Storbritanniens forskning kring märkning av olja har lämnats till MEPC under 1997 (se bl.a. MEPC 39/INF.21, MEPC 40/INF.8 samt MEPC 40/18/2).

Transpondrar

En transponder sänder ut elektromagnetiska signaler. Dessa signaler kan bl.a. registreras av satelliter eller på radarstationer, vilket gör det möjligt att därifrån identifiera bl.a. fartyg samt fastställa dessas position. I dag finns inte något generellt krav på att fartyg skall vara utrustade med transpondrar. Detta innebär att många fartyg som trafikerar svenska vatten förblir oidentifierade.

Att fartyg inte omedelbart kan identifieras försvårar brottsutredningen vid olagliga utsläpp men har också betydelse i andra sammanhang, t.ex. för riskbedömning samt i nödsituationer.

Sverige har i internationella sammanhang sedan länge drivit kravet om transpondersystem för fartyg. Tekniken för att överföra information från fartyget i nu nämnt avseende är utvecklad och installationen av sådan utrustning ombord på fartygen är inte särskilt kostsam. Saken har varit och är alltjämt föremål för diskussion inom IMO och EU. Det finns dock länder som är motståndare till transpondersystem. Vidare råder oenighet om vilket tekniskt system som skall väljas. Det är således främst en politisk fråga om, och i så fall när, transpondrar blir generellt utrustningskrav på alla fartyg.

15.2 HELCOM

Östersjöstrategin

Efter omfattande förhandlingar antog Helsingforskommissionen i mars 1996 den s.k. Östersjöstrategin för att skydda Östersjöområdet från skadlig påverkan från fartyg. Strategin stöddes i deklarationerna från tre toppmöten rörande Östersjön som hölls 1996; regeringschefskonferensen om Östersjön i maj (Visbykonferensen), utrikesministrarnas möte i juli samt det informella Östersjöministermötet i oktober.

Avsikten med Östersjöstrategin är att man, genom åtgärder inom skilda områden, skall minimera miljöpåverkan från fartygstrafiken och fartygsgenererat avfall i Östersjöområdet. Den primära inriktningen är att förebygga utsläpp, främst genom att bygga upp, utveckla och harmonisera mottagningssystem för avfall i hamnarna runt Östersjön samt införa ett enhetligt avgiftssystem, det s.k. no-special-fee systemet. Med no-special-fee avses ett avgiftssystem där kostnaderna för mottagning, hantering och avyttrande av fartygsgenererat avfall är inkluderat i hamnavgiften eller på annat sätt belastas fartyget oavsett om avfall lämnas eller ej.

I HELCOM-rekommendationen om Östersjöstrategin (HELCOM 17/11), ingår emellertid även några punkter som rör beivrandet av oljeutsläpp. Bl.a. anges att de fördragsslutande parterna överenskommer, dels att ansvaret för utvärdering av bevismaterial rörande illegala operationella utsläpp från fartyg i största möjliga utsträckning skall centraliseras på nationell nivå och läggas på personer/rättsinstanser med erforderliga kunskaper, dels att åtgärder skall vidtas för att utveckla ett harmoniserat sanktionssystem vid överträdelser av regler rörande operationella utsläpp.

Helsingforskommissionens Maritime Committee tillsatte i oktober 1995 (MC 21/15, Annex 5) en projektgrupp för genomförandet och uppföljningen av Östersjöstrategin. Arbetet har bedrivits i tre undergrupper med följande inriktningar.

1 Utveckling av ett s.k. no-special-fee system.
2. Tekniska frågor, utveckling av informationssystem mellan hamnar och avfallshantering i land.
3. Juridiska frågor.

Projektgruppen för genomförandet och uppföljningen av Östersjöstrategin slutförde sitt arbete under år 1997. Slutsammanträde hölls den 5-7 maj 1997 i Helsingfors. Vid sammanträdet presenterades resultatet av

de olika undergruppernas arbete och lades fram ett antal förslag till HELCOM-rekommendationer, vilka därefter slutligen fastställts av Helsingforskommissionen i mars 1998 (HELCOM 19). Arbetet har fått ytterligare stöd i den deklaration som Östersjöländernas statsministrar antog vid Rigamötet i januari 1998.

Östersjöstrategins huvudelement är att s.k. "no-special-fee" skall införas för allt fartygsgenererat avfall. Det särskilda avgiftssystemet skall införas i två steg; för oljehaltigt avfall från maskinutrymmen till den 1 januari 2000 och för toalettavfall och fast avfall vid ett senare, ännu inte fastställt, datum. En annan viktig beståndsdel i Östersjöstrategin är att i princip alla fartyg skall vara tvungna att lämna allt avfall, som inte får släppas ut i Östersjön, till en mottagningsanordning, innan man avseglar från en hamn. Kravet på obligatorisk avlämning kräver tillägg till Helsingforskonventionen. Genom tacit acceptance beräknas att tillägget skall kunna träda i kraft den 1 januari 2000.

Inom den juridiska gruppen har bl.a. skett en översyn av gällande HELCOM-rekommendationer rörande samarbetet vid utredningar av överträdelser eller misstänkta överträdelser av gällande utsläppsregler och en reviderad rekommendation har utarbetats. Inom gruppen har vidare utarbetats en HELCOM-rekommendation om ett harmoniserat system för administrativa sanktioner, innefattande miniminivåer för ekonomiska sanktioner vid ett antal överträdelser, bl.a. olagliga utsläpp. Rekommendationen har antagits av HELCOM 19.

Inom ramen för Helsingforskonventionen pågår även ett arbete med att sammanställa en manual med översiktliga beskrivningar av Östersjöländernas straffrättsliga och administrativa regelverk då det gäller utredning och lagföring av misstänkt olagliga utsläpp m.m.

15.3 Bonn-avtalet

Inom Bonn-avtalets ram har bildats en särskild arbetsgrupp rörande en effektivisering av det rättsliga beivrandet av brott mot utsläppsbestämmelserna, *Ad Hoc Working Group on Facilitating Effective Prosecution of Offenders of Discharge Regulations at Sea (FEPO)*. Gruppen har sammanträtt några gånger sedan 1996, senast i december 1998 i Sverige.

Inom ramen för FEPO:s arbete har skett en viss kartläggning av medlemsländernas lagstiftning m.m. samt lämnats förslag på åtgärder att vidta nationellt, inom EU och inom IMO. Några av dessa förslag kommer att behandlas i andra delar av detta betänkande.

Inom Bonn-avtalets ram har också utarbetats en handbok om bevissäkring vid utsläpp från fartyg. Arbetet med ytterligare en handbok rörande internationellt samarbete pågår.

15.4 EU

EU:s samlade policy rörande sjösäkerhet och miljöskydd

En handlingslinje rörande EU:s normutveckling i frågor om sjösäkerhet och förhindrande av föroreningar av den marina miljön lades i februari 1993 fram i kommissionens meddelande "A Common Policy on Safe Seas". Meddelandet innehåller en probleminventering och ett handlingsprogram för gemenskapens åtgärder. Det konstateras bl.a. att det råder en brist på överensstämmelse mellan befintliga regler och gällande praxis samt att efterlevnaden av bestämmelser i bl.a. MARPOL skulle kunna förbättras. Handlingsprogrammet utgår från fyra övergripande typer av åtgärder för att,

- etablera en enhetlig tillämpning av det existerande internationella regelverket inom gemenskapen,
- säkerställa en stramare och effektivare hamnstatskontroll,
- främja en sammanhållen och harmoniserad utveckling av navigationshjälpmedel och infrastruktur för trafikövervakning,
- stödja internationella organisationer och sätta dem i stånd att stärka sin roll för att utveckla internationella standarder.

I rådets resolution den 8 juni 1993 om en gemensam politik om sjösäkerhet (93/C271/01, EGT 271) angavs bl.a. att en prioriterad åtgärd då det gällde tillämpningen av MARPOL var att öka tillgången på och användningen av mottagningsanordningar inom gemenskapen.

A Common Policy on Safe Seas följdes i mars 1996 av kommissionens grönbok Mot en ny sjöfartsstrategi. I grönboken föreslår kommissionen att sjöfartspolitiken bör grunda sig på en enhetlig tillämpning av internationellt antagna regler samt att vissa av IMO:s icke-bindande resolutioner skall kunna göras tvingande genom gemenskapslagstiftning. Vidare anges att hamnstatskontrollen bör stärkas genom samarbete med tredje land samt att gemenskapen och medlemsstaterna i IMO gemensamt bör besluta om vissa villkor som skall gälla över hela världen beträffande flaggstatsadministrationer och deras fartygsregister.

Under särskilda punkter föreslår kommissionen också
- att beteenden inom sjöfarten som baseras på en viss självreglering bör främjas,
- att aktörer bör uppmuntras att sträva efter höga kvalitetsstandarder (t.ex. genom skattelättnader eller differentierade hamnavgifter),
- att frågan om lagstiftning om ekonomiska sanktioner för lastägare som medvetet eller genom försumlighet använder undermåliga fartyg bör övervägas samt
- att frågan om obligatorisk ansvarsförsäkring som ett villkor för att få tillträde till gemenskapens hamnar bör undersökas.

Inom ramen för EU:s regelgivning antog rådet under 1998 bl.a. ändringar av direktivet 94/58/EG om minimikrav på utbildning av sjöfolk (se härom vidare avsnitt 4.4.1) samt vissa ändringar i rådets direktiv 95/21/EG om hamnstatskontroll (se härom vidare avsnitt 4.6.3). Ändringarna i det sistnämnda direktivet är föranledda av att ISM-koden började gälla internationellt för flertalet fartygskategorier den 1 juli 1998.

Ett EG-direktiv om mottagningsanordningar

Under år 1997 och fortfarande har inom kommissionen bedrivits ett omfattande arbete med att utarbeta ett direktiv om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester från fartyg. Avsikten är att - på samma sätt som inom Östersjöområdet - minimera miljöpåverkan från fartygstrafiken dels genom att reglera medlemsstaternas skyldighet att tillgodose kravet på mottagningsanordningar för avfall och införa ett harmoniserat avgiftssystem, dels genom att införa en skyldighet för fartyg att lämna allt fartygsgenererat avfall före avfärd från gemenskapens hamnar.

Ett slutligt förslag till direktiv har i juli 1998 lagts fram av kommissionen (KOM (1998) 452 slutlig). Förslaget är i stora delar uppbyggt efter samma principer som Östersjöstrategin. Det omfattar alla fartyg som anlöper eller framförs i gemenskapens hamnar, med undantag för fartyg som skyddas av immunitet. Också alla gemenskapens hamnar omfattas av direktivet och staterna åläggs att tillgodose behovet av mottagningsanordningar i hamnarna samt utarbeta planer för mottagande och hantering av avfall. Liksom Östersjöstrategin innefattar direktivförslaget även en skyldighet för fartygen att lämna allt fartygsgenererat avfall till en mottagningsanordning. Undantag får dock beviljas bl.a. om befälhavaren kan visa att fartyget har tillräcklig lagringskapacitet för att ackumulera avfallet under nästa resa. Det är således befälhava-

ren som har bevisbördan för att det är berättigat att underlåta att lämna avfall. I direktivförslaget fastställs också vissa principer för de kostnadstäckningssystem som får tillämpas. Som huvudregel gäller att alla fartyg skall lämna ett betydande bidrag till kostnaderna, oavsett om de verkligen använder anordningarna eller ej. Visst utrymme lämnas dock för ett avgiftssystem där man också tar hänsyn till vilken typ av avfall och vilken mängd som faktiskt lämnas. Det grundläggande kravet är att kostnadstäckningssystemet skall uppmuntra till att avlämning sker. Ett system med direkta avgifter, där endast de som använder anordningarna betalar, är därmed i princip uteslutet.

För att kontrollera att avfallslämningen fullgörs införs - liksom beträffande Östersjöstrategin ett anmälningsförfarande. Vidare skall stickprovskontroller utföras inom ramen för bl.a. hamnstatskontrollen. Om ett fartyg bryter mot reglerna om obligatorisk avfallslämning skall det inte tillåtas lämna hamnen förrän avfallslämningen fullgjorts. Enligt direktivförslaget åligger det vidare medlemsstaterna att fastställa ett sanktionssystem för brott mot bestämmelser som antagits i enlighet med direktivet och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dessa sanktioner tillämpas.

Transpondrar

Också inom EU diskuteras frågan om införande av transpondersystem på fartyg. Frågan har emellertid ännu inte fått någon generell lösning. På fiskeområdet har dock genom särskilda föreskrifter införts krav på utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget.

Regler härom finns i rådets förordning (EG) nr 2847/97 om ändring av förordningen (EEG) nr 2847/93 om införandet av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken. Ändringarna innefattar bl.a. mer detaljerade bestämmelser om systemet för övervakning av fiskefartygens positioner. Ytterligare detaljföreskrifter i nu nämnt avseende finns i kommissionens förordning (EG) nr 1487/97 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2847/93 vad beträffar satellitbaserade kontrollsystem för fartyg.

Gemenskapsreglerna föreskriver att en medlemsstat måste upprätta ett satellitbaserat kontrollsystem som möjliggör kontroll av fiskefartygs position. Systemet började tillämpas den 30 juni 1998 för vissa av gemenskapens fiskefartyg för att utökas vid ingången av år 2000.

De s.k. satellitföljare som installeras på fartygen skall säkerställa automatisk överföring av uppgifter om fartygs identitet och fartygets

senaste position. Befälhavaren är ansvarig för att utrustningen fungerar och att information överförs.

De särskilda reglerna för kontrollen av fisket har föranlett ändringar i fiskelagen (1993:787). Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1998 (SFS 1998:343).

Ett europeiskt rättsligt nätverk

Efter initiativ från Europeiska rådet i Dublin i december 1996 bildades inom EU en högnivågrupp av tjänstemän från medlemsstaterna med uppgift att utarbeta förslag till åtgärder som skall utgöra basen för EU:s framtida samarbete mot den internationella organiserade brottsligheten. Gruppens arbete har bl.a. lett till att ett s.k. europeiskt rättsligt nätverk upprättats. Nätverket är främst avsett att fungera som kontaktyta vid handläggning av olika rättshjälpsärenden mellan EU-ländernas judiciella myndigheter när det gäller kampen mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet.

Del E Överväganden och förslag

16 Allmänna utgångspunkter

Både internationellt och nationellt har under de senaste årtiondena fortlöpande vidtagits åtgärder för att minska utsläppen från fartyg. Trots det förekommer olagliga utsläpp fortfarande i stor omfattning.

Vårt uppdrag innebär att vi - utifrån en översyn av regelsystemet och en kartläggning och utvärdering av hur detta fungerar i praktiken - skall lämna förslag på förändringar som kan leda till effektivare ingripanden mot oljeutsläpp och andra utsläpp av skadliga ämnen. Uppdraget avser främst att föreslå åtgärder för att effektivisera det rättsliga beivrandet av dessa utsläpp. Av vikt är emellertid inte bara att ingripa när ett utsläpp väl har skett utan att, så långt det överhuvud taget är möjligt, förhindra att olagliga utsläpp inträffar.

Det som främst är av betydelse för möjligheterna att förhindra olagliga utsläpp är hur avfallslämningen fungerar i hamn. Mottagningsanordningar för oljehaltigt och annat skadligt avfall är ett krav enligt MARPOL:s samtliga annex utom annex III (skadliga ämnen i förpackad form). I vissa länder finns emellertid inte tillräckligt med mottagningsanordningar. I andra länder finns anläggningar men avgifterna för att utnyttja dem är så höga att avfall inte lämnas. Föreliggande problem avser samtliga avfallsslag.

Sverige har sedan länge tillämpat principen att inte ta ut särskild avgift för avlämning av avfall (vissa undantag från avgiftsfriheten gäller dock). Avlämning av oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten är som huvudregel helt avgiftsfri. När det gäller oljehaltigt avfall från maskinutrymmen samt toalettavfall och fast avfall tillämpas den principen att kostnaderna för avfallshanteringen bakas in i hamnavgiften och därmed belastar alla som anlöper hamn, s.k. no-special-fee. I andra länder är emellertid avfallslämning endast i begränsad utsträckning avgiftsfri. Detta har lett till att fartyg "sparat avfall ombord" för att lämna det i samband med anlöp i en svensk hamn. Svenska hamnar har därmed fått ta emot oproportionerligt stora mängder avfall.

Under den tid som vi bedrivit vårt arbete har emellertid mycket positivt inträffat då det gäller utarbetandet av regionala regler för avfallslämning i hamn. Av störst betydelse är det arbete som bedrivits inom HELCOM med den s.k. Östersjöstrategin och de beslut som inom ra-

men för detta samarbete fattats om att införa ett harmoniserat avgiftssystem, ett no-special-fee system med det svenska avgiftssystemet som förebild, samt om obligatorisk avlämning av avfall i hamn. Beslut om motsvarande åtgärder kan troligen relativt snart väntas inom EU.

Avsikten med att inte ta ut avgift för mottagningen av avfall är att undanröja det ekonomiska motivet för att släppa ut avfall till sjöss.

Även om all avlämning av avfall är avgiftsfri medför denna emellertid kostnader för fartygen genom den tidsförlust och andra olägenheter som uppstår (det är t.ex. inte ovanligt att avlämning inte kan ske samtidigt med lossning/lastning, vidare förekommer att avlämning bara kan ske vid särskild kaj samt att avlämning endast är avgiftsfri om den sker under ordinarie arbetstid). Så länge dessa omständigheter är för handen finns det alltid de som för att spara tid och därmed pengar underlåter att lämna avfallet och i stället släpper ut det till sjöss. För att motverka detta, men också för att sätta större press på hamnarna att ta emot avfall och därigenom uppnå en jämn fördelning av avfallsmängderna Östersjöländerna emellan innefattar Östersjöstrategin ett krav på obligatorisk avlämning av avfall i varje hamn. Undantag gäller dock för vissa typer av fartyg och vid mindre avfallsmängder. För att kontrollera att avfall lämnats kan fartyg bli föremål för inspektion i hamn. Vidare skall hamnarna samla och utväxla information rörande avlämningen av avfall.

Ett no-special-fee system för oljehaltigt avfall från maskinutrymmen skall vara infört inom Östersjöområdet till den 1 januari 2000. Målet är att det harmoniserade avgiftssystemet skall tillämpas på toalettavfall och fast avfall vid ett senare datum. Någon fastställd tidsplan finns inte, men Helsingforskommissionens underkommitté Maritime Committee har fått i uppdrag att presentera riktlinjer för ett no-special-fee system omfattande dessa avfallsslag, så att det kan antas av HELCOM 22 år 2001. Det skall i sammanhanget anmärkas att det harmoniserade avgiftssystemet inte omfattar lastrelaterat olje- eller kemikalieavfall.

Kravet på obligatorisk avlämning av avfall i hamn kräver ändring i Helsingforskonventionen. Efter tacit-acceptance-förfarande är avsikten att ändringarna i konventionen skall träda i kraft den 1 januari 2000.

En effektiv tillämpning av Östersjöstrategin i förening med motsvarande tillämpning av alla EU:s medlemsstater eller i vart fall EU:s Nordsjöstater innebär att man internationellt tar ett stort steg framåt för att förhindra olagliga utsläpp till sjöss.

En förutsättning för att reglerna om obligatorisk avlämning skall få genomslag är att det sker en administrativ kontroll av att avfall verkligen lämnas samt att skyldigheten att lämna avfall är sanktionerad. Det är emellertid ännu oklart hur skilda stater kommer att tillämpa reglerna och hur effektiv kontrollen av avfallslämningen i praktiken kan bli. En

särskild komplikation i sammanhanget är att hamnar vanligtvis inte drivs av staten och att ansvariga för verksamheten i dag inte har befogenhet och heller inte något intresse av att utöva kontroll av de fartyg som anlöper hamnen. För att stävja olagliga utsläpp kommer det under alla förhållanden även fortsättningsvis att finnas behov av en väl fungerande övervakning samt ett effektivt sanktionssystem för dem som olagligen släpper ut olja och andra skadliga ämnen till sjöss. Med ett väl fungerande system med mottagningsanordningar blir straffvärdet också så mycket högre för den som väljer att inte begagna sig av detta utan i stället släpper ut avfallet till sjöss.

En allmän förutsättning för att utsläppsförbudet skall respekteras är att den som bryter mot detta löper en beaktansvärd risk att upptäckas samt drabbas av ingripande och kännbar sanktion. Som situationen är i dag är risken för att bli ådömd straff med anledning av ett utsläpp till sjöss dessvärre liten. Inte ens fall då "fartyget tagits på bar gärning" har lett till åtal annat än i ett fåtal fall.

Att så få utsläpp blir rättsligt beivrade är både hänförliga till föreliggande svårigheter att identifiera förorenaren och till den fortsatta utredningen av överträdelsen. Vissa av de problem som finns hänger enbart samman med sjöfartens internationella prägel. Andra kan kopplas även till förhållanden rörande den nationella lagstiftningen och/eller tillämpningen av densamma.

Våra förslag går på kort sikt ut på att - inom ramen för nuvarande internationella reglering - skapa lagliga och praktiska förutsättningar för att fler överträdelser av lagstiftningen till förhindrande av förorening från fartyg skall bli rättsligt beivrade. En del av våra förslag kräver lagstiftningsåtgärder. Andra syftar mer till att sprida kunskap i frågor av betydelse vid tillämpningen av nu gällande lagstiftning och därmed skapa bättre förutsättningar för en väl fungerande verksamhet inom de myndigheter som har att tillämpa lagstiftningen.

Det är i dag förenat med stora problem att i efterhand fastställa från vilket fartyg ett utsläpp ägt rum. Våra förslag avser därför främst att genom ett förenklat och utvidgat straffrättsligt ansvar samt genom ett effektivare utredningsförfarande åstadkomma en ordning som medför att i vart fall överträdelser begångna på identifierade fartyg som huvudregel skall leda till någon form att åtgärd. Man kan dock inte realistiskt räkna med att alla nu avsedda fall kommer att kunna bli föremål för lagföring i Sverige. Vi är emellertid av uppfattningen att även ett begränsat antal lagföringar kan ha en avsevärd preventiv effekt, om de ges tillräcklig uppmärksamhet. Vad som är viktigt är också att man - i de fall lagföring inte kan ske i Sverige - vidtar åtgärder som gör det möjligt för flaggstaten (eller annan stat) att straffa de ansvariga.

Det skall redan nu sägas att betydande svårigheter måste övervinnas för att en påtaglig effektivisering av det rättsliga beivrandet skall vara möjlig. Någon patentlösning, som över en natt radikalt förändrar situationen, finns enligt vår uppfattning inte och något sådant förslag kan följaktligen inte läggas fram av oss. Våra förslag spänner i stället över ett brett fält av skilda åtgärder. Dessa, i förening med åtgärder vad avser avfallslämningen i hamn, bör få till följd att antalet utsläpp på sikt minskar.

För att på längre sikt och i ett internationellt perspektiv åstadkomma mer betydande förändringar är det emellertid nödvändigt att Sverige fortsätter att verka pådrivande i skilda internationella fora. Viktiga frågor att arbeta för är införandet av transpondersystem samt system för märkning av olja. Andra prioriterade områden är flaggstaters tillämpning av det internationella regelverket samt ett effektivt internationellt samarbete mellan de myndigheter som är involverade i utredningar av oljeutsläpp.

Våra förslag är uppdelade på följande huvudrubriker.

1. Det individuella straffansvaret m.m.
2. Sanktioner mot juridiska personer.
3. Brottsutredningen.
4. Internationellt samarbete.

Av betydelse för möjligheterna att rättsligt beivra utsläpp från utländska fartyg är frågan om svensk domsrätt. Våra överväganden och förslag i denna fråga liksom frågan om behörig domstol behandlas i nästa kapitel. I ett inledande kapitel tar vi också ställning till om bestämmelserna om åtgärder mot förorening från fartyg bör finnas kvar i VlfL eller arbetas in i miljöbalken (SFS 1998:808).

Regeringen har i december 1996 gett SjöV i uppdrag att undersöka hur de svenska mottagningsanordningarna för oljehaltigt avfall m.m. fungerar. Våra synpunkter på resultatet av SjöV:s undersökning redovisas i kapitel 25.

17 Svensk domsrätt m.m.

17.1 Domsrätten i den ekonomiska zonen

Vi föreslår att svensk domsrätt införs beträffande olagliga utsläpp och andra brott mot VlfL som begås på utländska fartyg i Sveriges ekonomiska zon.

Åtal får dock endast väckas om den stat i vilket fartyget är registrerat antingen i det konkreta fallet underlåter eller upprepade gånger tidigare har underlåtit att vidta rättsliga åtgärder eller då brottet avser ett förbjudet utsläpp i den ekonomiska zonen och detta medfört eller kunnat medföra betydande skada.

17.1.1 Bakgrund

Samtidigt med att Sverige ratificerade havsrättskonventionen trädde den s.k. begränsningslagen i kraft (angående begränsningslagen se också avsnitt 5.4 och 9.1). Denna lag medför att brott mot bestämmelser om förebyggande, begränsning eller kontroll av förorening från fartyg endast kan bestraffas med böter om brottet begåtts på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat när fartyget befinner sig utanför svenskt inre vatten. Undantag gäller dock för uppsåtliga och allvarliga föroreningar i territorialhavet.

Enligt 2 kap. BrB om tillämpligheten av svensk lag föreligger enligt 2 § svensk domsrätt beträffande brott som begåtts utom riket, om brottet begåtts

1. av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige,
2. av utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här, eller

3. av annan utlänning som finns här i riket och på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader.

Vad som nu sagts gäller dock inte om gärningen är fri från ansvar på gärningsorten eller om den begåtts inom område som inte tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på gärningen. Vidare gäller att strängare straff inte får ådömas än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen på gärningsorten. Sveriges ekonomiska zon är ett sådant område som enligt 2 kap. 2 § BrB inte tillhör någon stat.

Enligt 3 § föreligger - såvitt nu är av intresse - därutöver svensk domsrätt beträffande brott som begåtts utom riket bl.a. om brottet begåtts på ett svenskt fartyg eller om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning eller om brottet är av mycket allvarlig karaktär (t.ex. kapning, folkrättsbrott eller annat brott för vilket enligt svensk lag är stadgat fängelse i minst fyra år).

Begränsningslagen innebär att endast böter kan följa på ett olagligt utsläpp eller ett annat brott mot VlfL om brottet begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon. En konsekvens härav är att svensk domsrätt inte föreligger enligt bestämmelsen i 2 kap. 2 § BrB. Inte heller enligt 2 kap. 3 § BrB föreligger svensk domsrätt annat än i de mycket sällsynta undantagsfall då brottet kan anses riktat mot Sverige.

Att svensk domsrätt skulle komma att saknas för dessa brott uppmärksammades redan under remissbehandlingen av den promemoria rörande havsrättskonventionen som sedermera låg till grund för regeringens förslag till riksdagen (prop. 1995/96:140) att dels godkänna konventionen, dels anta de nya lagar och ändringar i befintliga lagar som regeringen föreslagit.

Regeringen fann emellertid inte skäl att i det lagstiftningsärendet föreslå någon ändring av bestämmelserna i 2 kap. BrB för att utvidga svensk domsrätt. Regeringen hänvisade i sammanhanget till att Sverige inte var förhindrat att ingripa med andra medel än rent straffrättsliga mot förfaranden som innebar förorening. Såvitt avsåg förorening genom utsläpp av olja angavs att vattenföroreningsavgift kunde tas ut och att denna avgift, som framhållits av remissinstanserna, många gånger kunde antas vara en betydligt effektivare och mer ingripande sanktion än böter (prop. s. 163-164).

Sedan riksdagen godkänt vad regeringen föreslagit (bet. 1995/96:UU17, rskr. 1995/96:271) ratificerade Sverige havsrättskonventionen den 25 juni 1996. I samband med riksdagsbehandlingen uttalades att regeringen borde vidta åtgärder för att effektivisera det rättsliga förfarandet när det gäller att beivra oljeutsläpp. Riksdagen ansåg

bl.a. att det i VlfL borde tas in en bestämmelse om domsrätt även beträffande de fall där domsrätt saknas på grund av reglerna i begränsningslagen jämfört med bestämmelserna i BrB.

17.1.2 Våra direktiv

I vårt uppdrag ingår att lämna förslag på hur frågan om svensk domsrätt kan lösas när det gäller olagliga oljeutsläpp och andra utsläpp av förorenande ämnen som skett från utländska fartyg i den ekonomiska zonen.

17.1.3 Utgångspunkter

Det förhållandet att svensk domsrätt saknas då ett olagligt utsläpp begåtts på ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen har fått stor uppmärksamhet i bl.a. media och har också gett upphov till betydande irritation. Ibland har det framställts som att avsaknaden av domsrätt inneburit en väsentlig förändring av möjligheterna att ingripa mot utländska fartyg till sjöss. Ingripandemöjligheterna vid utsläpp i zonen blir emellertid - också med svensk domsrätt - begränsade och har så varit även innan begränsningslagen trädde i kraft. Också de faktiska möjligheterna till lagföring blir, som framgår av det följande, begränsade. Det sagda innebär emellertid inte att vi bör avstå från att införa svensk domsrätt och utöva rätten till kuststatsjurisdiktion i de fall då detta får ske enligt havsrättskonventionen. Det skall tilläggas att frågan om svensk domsrätt indirekt också har betydelse för de faktiska möjligheterna att ta ut vattenföroreningsavgift, eftersom de utredningsåtgärder som vidtas i brottmålsförfarandet normalt ligger till grund för avgörandet i avgiftsfrågan.

17.1.4 Regleringen i havsrättskonventionen

I konventionen används genomgående begreppet inledande av rättsliga förfaranden *(institute proceedings)* för att reglera kuststaters befogenhet att vidta rättsliga åtgärder beträffande ett utländskt fartyg som befinner sig i hamn (artikel 220 punkt 1) eller till sjöss (artikel 220 punkterna 2-7).

Rätten att inleda rättsliga förfaranden beträffande olagliga utsläpp som skett från utländska fartyg i den ekonomiska zonen regleras i arti-

kel 220 punkt 1 (fartyget befinner sig i hamn vid ingreppstillfället) och i artikel 220 punkt 6 (fartyget befinner sig i den ekonomiska zonen eller i territorialhavet vid ingreppstillfället). Reglering av kuststaters rätt att fullfölja ett rättsligt förfarande finns i havsrättskonventionen, artikel 228. Artikeln har rubriken suspension och begränsningar i inledandet av rättsliga förfaranden. Allmänt innebär regleringen att rätten att inleda rättsliga förfaranden inte alltid motsvaras av en rätt att slutföra dessa, om brottet begåtts på ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen.

Enligt artikeln skall förfaranden som syftar till att ådöma straff för en överträdelse (*proceedings to impose penalties in respect of any violation*) och som inletts av bl.a. en kuststat i dessa fall suspenderas om flaggstaten inleder rättsliga förfaranden som syftar till att ådöma straff för motsvarande anklagelser inom sex månader från den dag då rättsliga förfaranden först inleddes. Detta gäller dock inte om det inledda rättsliga förfarandet avser ett fall av större skada (*a case of major damage*) för kuststaten eller om flaggstaten upprepade gånger underlåtit att beakta sin skyldighet att effektivt efterleva tillämpliga internationella regler och normer då det gäller överträdelser som begåtts av dess fartyg.

Flaggstaten skall då den begärt suspension i sinom tid ställa samtliga handlingar i fallet till förfogande för den stat som först inledde förfarandena. När flaggstatens rättsliga förfaranden slutförts skall de suspenderade rättsliga förfarandena slutföras. Efter betalning av de kostnader som uppstått i samband med sådana förfaranden, skall kuststaten återställa borgen eller annan ekonomisk säkerhet som ställts.

Det skall påpekas att begreppet "rättsliga förfaranden" knappast är kristallklart. I konventionen omnämns, då det gäller ingripanden som sker till sjöss, kvarhållande (*detention*) som en åtgärd beträffande vilken förutsättningarna för att inleda rättsliga förfaranden måste vara uppfyllda. Också väckande av åtal måste rimligen innebära att rättsliga förfaranden inleds. Däremot behöver inte det förhållandet att beslut fattas om att inleda förundersökning i sig innebära att ett rättsligt förfarande inleds i konventionens mening. En annan sak är att vissa åtgärder som vidtas inom förundersökningens ram endast får ske under samma förutsättningar som gäller för att inleda sådana förfaranden.

Om man i artikel 226 med rättsliga förfaranden som syftar till ådömande av straff (*penalties*) endast avser straffrättsliga sådana kan diskuteras. Möjligt är att detta begrepp också avses innefatta förfaranden som syftar till påförande av en administrativ sanktion. Detta är emellertid en komplicerad fråga, som vi inte haft möjlighet att närmare penetrera. Det kan tilläggas att KBV:s befogenheter att påföra vattenföroreningsavgift med anledning av oljeutsläpp från utländska fartyg i den

ekonomiska zonen inte begränsades i samband med att havsrättskonventionen ratificerades. Detta skulle kunna tas till intäkt för att regeringen i det lagstiftningsärendet inte ansåg att vattenföroreningsavgiften är att jämställa med straff i konventionens mening (jfr också regeringens uttalande i frågan om svensk domsrätt, prop. 1995/96:140 s. 163-164). Å andra sidan kan anmärkas att KBV:s befogenheter att kvarhålla ett utländskt fartyg p.g.a. ett oljeutsläpp i den ekonomiska zonen begränsades i samband med lagstiftningen om Sveriges ekonomiska zon (för kvarhållande till sjöss ställs samma krav som för att inleda rättsligt förfarande enligt artikel 220 punkt 6).

Vad avses med ett fall av större skada (*a case of major damage*)?

I sak innebär artikel 226 att i vart fall rätten till lagföring är begränsad. Vad som avses med ett fall av större skada för kuststaten är diskutabelt. Liknande formulering återfinns i artikel 220 punkt 6, som reglerar kuststatens rätt att inleda rättsliga förfaranden beträffande ett utländskt fartyg då detta befinner sig utanför kuststatens inre vatten.

Rättsliga förfaranden får enligt denna artikel inledas om ett utsläpp i den ekonomiska zonen medfört större skada eller hot om större skada (*a discharge causing major damage or threat of major damage*) på kusten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen eller på tillgångarna i dess territorialhav eller ekonomiska zon. För rätten att inleda rättsliga förfaranden är det således tillräckligt att det föreligger risk för *major* (i VlfL översatt med betydande och i översättningen av havsrättskonventionen med omfattande) *damage* medan för lagföringsrätten angetts att det skall vara ett fall av *major* (i översättningen av havsrättskonventionen översatt med större) *damage* för kuststaten. Detta skulle kunna tolkas som om det krävs att betydande skada faktiskt uppstått för att lagföring skall få ske. Vi menar emellertid att så inte bör anses vara fallet. Om betydande skada uppstått är nämligen i hög grad beroende på tillfälligheter, såsom vind- och strömförhållanden samt KBV:s möjligheter att vidta åtgärder för att förhindra att oljan når land eller annars orsakar stor skada.

För rätten att lagföra bör det därför vara tillräckligt att fara för betydande skada förelegat. Även ett utsläpp som inneburit fara för sådan skada får nämligen ur kuststatens synvinkel anses vara ett fall av större skada för kuststaten. Med denna tolkning kommer också lagföringsrätten att överensstämma med rätten att ingripa och inleda rättsliga förfaranden beträffande ett utländskt fartyg, då detta befinner sig till sjöss.

Vad som krävs för att ett utsläpp i konventionens mening skall anses ha medfört eller hotat medföra "major damage" har inte definierats. I en kommentar till konventionen anges följande rörande begreppet då det förekommer i artikel 220 punkt 6 (se Myron H. Nordquist, Shabtai Rosenne och Alexander Yankov, United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, A Commentary, Volym IV s. 301).

> "The expression "major damage to the coastline or related interests of the coastal State" is not explained, but the legislative history taken in its historical context, following the *Amoco Cadiz* and other similar incidents, illustrates the kind of problem adressed by this provision. The term "coastline or related interests" also appears in article 211, paragraph 7, and article 221, paragraph 1. Obviously this is first a matter for the subjective interpretation of the coastal State, but if a dispute arises it would come within the scope of Part XV." (Del XV behandlar biläggande av tvister mellan konventionsstaterna, utredningens anmärkning).

Den hänvisning som görs till Amoco Cadiz och andra allvarliga olyckor aktualiserar frågan vilket krav på risk för skada som uppställs i ingreppskonventionen (angående ingreppskonventionen, se också avsnitt 4.2) för att kuststaten skall få vidta åtgärder beträffande ett utländskt fartyg med anledning av en fartygsolycka. I artikel 1 i denna konvention anges att de fördragsslutande staterna får vidta sådana åtgärder på det fria havet (vilket i detta sammanhang omfattar en kuststats ekonomiska zon) för att förebygga, förhindra eller begränsa "grave and imminent danger to their coastline or related interests from pollution or threat of pollution".

"Related interests" inkluderar enligt ingreppskonventionens definitioner bl.a. fiske, turism och kustbefolkningens hälsa samt bevarandet av levande marina tillgångar och naturvård. Någon närmare definition av omfattningen av risken för skada lämnas emellertid inte.

Avsikten med att använda begreppet "grave and imminent danger" var vid ingreppskonventionens tillkomst dock att tröskeln för ingripanden skulle sättas högt och tydligt är att inte varje olycka som medför risk för skada berättigar till ingripande. Det kan nämnas att VlfL (7 kap. 5 §) som förutsättning för ingripande i nu nämnda fall anger att det skall finnas grundad anledning att svenskt territorium m.m. kan skadas i avsevärd mån.

Efter olyckan med Amoco Cadiz började vissa stater argumentera för att ingripanden från kuststatens sida borde få ske i vidare omfattning. Någon ändring av ingreppskonventionen har dock inte skett. Däremot

hänvisas i havsrättskonventionen, artikel 221, inte till begreppet "grave and imminent". I stället anges att konventionen inte påverkar kuststaters rätt att genomdriva åtgärder utanför territorialhavet med anledning av en faktisk eller hotande skada som sannolikt kan förväntas få omfattande skadliga följder, vilket tolkas som en viss utvidgning av kuststaters rätt att ingripa i förhållande till vad som ursprungligen var avsikten (se Patricia W. Birnie, Alan E. Boyle, International law and the environment, 1994, s. 284).

Rätten till ingripande och lagföring med anledning av utsläpp i den ekonomiska zonen är i havsrättskonventionen sammankopplad med det förhållandet att det på fartyget begåtts en överträdelse av internationella regler för att förhindra, begränsa och kontrollera förorening från fartyg. Havsrättskonventionen reglerar således i detta sammanhang den straffrättsliga jurisdiktionen. Syftet med ingreppskonventionen är ett annat. Ett ingripande enligt denna konvention behöver inte ha sin grund i att det begåtts en överträdelse, som kan anses riktad mot kuststaten. Generellt bör därför ingripanden enligt havsrättskonventionen kunna ske i vidare omfattning än om ett ingripande görs med stöd av ingreppskonventionen. Avsikten torde dock inte ha varit att väsentligt utvidga kuststaters rätt att utöva jurisdiktion mot utländska fartyg beträffande händelser som inträffar på det som tidigare var "det fria havet". Samtidigt är det, som påpekas i kommentaren, i första hand en fråga för kuststaterna att subjektivt tolka konventionen.

Av betydelse i detta sammanhang är att det förflutit avsevärd tid sedan havsrättskonventionens tillkomst och att miljömedvetandet samt kuststaters intresse av skydd av sina vattenområden under denna tid fått ökad betydelse. Kuststaters framtida praxis, i den mån den accepteras av andra stater, kommer därför att bli av avgörande betydelse för uttolkningen av t.ex. sådana begrepp som "major damage". Det skall påpekas att bl.a. detta begrepp är föremål för diskussion i enskilda länder och också i regionala samarbetsorgan. Att arbetet härmed fortskrider är synnerligen angeläget för att en gemensam praxis skall kunna växa fram. Så länge flaggstatsjurisdiktionen inte fungerar bättre än den gör i dag är det bara att hoppas att denna praxis utvecklas i en riktning mot allt större befogenheter för kuststaten.

Östersjön (och troligen snart även Nordsjön) utgör specialområde enligt MARPOL, annex I. Detta innebär att man internationellt gjort bedömningen att Östersjön är speciellt föroreningskänslig och att oljeutsläpp är förenade med extra risker för den marina miljön. Vi har övervägt om man därmed samt med hänvisning till utsläppens kumulativa effekt och den försiktighetsprincip som gäller i dessa sammanhang (utryckt i bl.a. Helsingforskonventionen och kodifierad i 2 kap. 3 §

miljöbalken, SFS 1998:808) skulle kunna hävda att varje utsläpp i Östersjön innebär risk för sådan betydande skada att ingripande och lagföring från svensk sida bör få ske. Miljöpåverkan av små utsläpp, som relativt snabbt fördelas i vattenmassorna, är emellertid mycket svår att mäta. Att påstå att varje sådant utsläpp - ensamt eller i förening med andra utsläpp - medför betydande skada eller risk för sådan skada är knappast förenligt med havsrättskonventionen.

I stället måste begreppet "major damage" ges en reell innebörd. Sedvanliga operationella utsläpp på några hundra liter olja torde således normalt inte kunna anses vara av det slag att de medför risk för sådan betydande skada att ingripande och lagföring alltid får ske. Å andra sidan bör ingripande- och lagföringsmöjligheterna inte anses begränsade till att enbart avse utsläpp i storleksordningen Amoco Cadiz (utsläpp drygt 220 000 ton olja) eller andra liknande olyckor. Att exakt dra en kvantitativ gräns för utsläppets storlek är emellertid svårt eftersom det avgörande är om utsläppet medfört eller hotat medföra betydande skada. Det är därmed av betydelse var och när utsläppet skett samt vilken risk för skada som förelegat i det konkreta fallet. Ett relativt litet oljeutsläpp under en för fisk- och fågelpopulationen kritisk period kan t.ex. orsaka mycket större skada än ett avsevärt större utsläpp under en annan del av året. Vidare kan skadans storlek variera beroende på om det funnits risk för att oljan skall nå kusten och vilket kustområde som då skulle komma att beröras. Flera faktorer är således av betydelse för bedömningen av risken för skada. Generellt menar vi dock att risk för betydande skada normalt måste förutsätta ett utsläpp i storleksordningen 1 000 liter olja.

Förutom den ovillkorliga rätten till lagföring vid betydande skada har kuststaten rätt att fullfölja rättsliga förfaranden i två andra fall. Dessa förutsätter att flaggstaten antingen i det konkreta fallet eller flera gånger tidigare har struntat i att vidta rättsliga åtgärder. Det skall påpekas att lagföringsrätten i dessa fall inte påverkar de begränsade ingripandemöjligheterna mot utländska fartyg med anledning av utsläpp i den ekonomiska zonen. I situationer då kuststaten inte kan åberopa "betydande skada" får ett ingripande utanför inre vatten inte ske. Lagföring kan däremot aktualiseras om fartyget efter utsläppet anlöper en svensk hamn eller om utredningen kan slutföras med bistånd från en annan stat.

17.1.5 Bedömning och utredningens ställningstagande

Sammanfattningsvis kan konstateras att den praktiska betydelsen av svensk domsrätt är begränsad. Som vi ser det finns emellertid inte något bärande skäl för att Sverige inte skall begagna sig av möjligheten till lagföring då ett större utsläpp skett från ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen eller annars då flaggstaten underlåter att agera. Om man genom regionala överenskommelser kan påverka kuststaters ingripande- och lagföringsmöjligheter kan därtill domsrätten antas öka i betydelse. Vi föreslår därför att svensk domsrätt införs beträffande brott som avses i begränsningslagen då brottet begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zonen.

17.1.6 Lagteknisk lösning

Kuststaters rätt att få till stånd en lagföring vid utsläpp från utländska fartyg i den ekonomiska zonen är enligt havsrättskonventionen inte obegränsad. Om inget av de uppräknade fallen föreligger har Sverige som kuststat inte rätt att slutföra ett rättsligt förfarande utan detta skall suspenderas. Om fartyget befinner sig i territorialhavet eller den ekonomiska zonen föreligger inte ens en ovillkorlig rätt att inleda rättsliga förfaranden.

Svensk domsrätt bör införas genom en generell bestämmelse av det slag som i dag finns i t.ex. lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon samt i fiskelagen (1993:787). Domsrätten bör gälla olagliga utsläpp och andra brott enligt VlfL beträffande vilka fängelse ingår i straffskalan. Vad i konventionen betecknas suspension av rättsliga förfaranden bör lämpligen utformas som en åtalsbegränsningsregel. Någon begränsning bör dock inte gälla för att inleda förundersökning beträffande dessa brott. Sådana åtgärder som vidtas beträffande ett utländskt fartyg under förundersökningsförfarandet och för vilka det kan antas att förutsättningarna för att inleda rättsligt förfarande måste vara uppfyllda bör i stället bli föremål för särskild reglering.

Även om domsrätt införs följer av 2 kap. 5 § BrB att åtal för brottet i vissa fall endast får väckas efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill. RÅ bör bemyndigas att förordna om åtals väckande i dessa fall.

Det skall i sammanhanget anmärkas att begränsningslagen även omfattar brott som avser dumpning av avfall i vatten. Beträffande dessa brott har i svensk lagstiftning redan införts en bestämmelse om svensk

domsrätt. Däremot finns inte någon åtalsbegränsningsregel av det slag som vi nu föreslår då det gäller olagliga utsläpp och andra brott mot VlfL. Om artikel 226 i havsrättskonventionen även tar sikte på dumpningsbrotten har vi inte närmare övervägt. Det finns dock skäl som talar för att så är fallet. I samband med beredningen av vårt förslag kan det således finnas anledning att göra den av oss föreslagna åtalsbegränsningsregeln generellt tillämplig på brott som avses i begränsningslagen.

17.1.7 Var bör bestämmelser om domsrätt m.m. införas?

Det naturligaste vore att införa de särskilda bestämmelserna i VlfL. Denna lagtekniska lösning faller emellertid på att också ett utsläpp som är att rubricera som miljöbrott eller vållande till miljöstörning omfattas av begränsningslagen och att bestämmelserna om domsrätt m.m. skall gälla även i dessa fall. Vi har därför funnit det lämpligast att sådana bestämmelser rörande straff m.m. som är en följd av ratificeringen av havsrättskonventionen samlas i en och samma lag. Begränsningslagen innehåller redan bestämmelser om straff och preskription. Även de nya bestämmelserna bör införas i denna lag. Samtidigt bör hänvisningen från VlfL till begränsningslagen förtydligas.

17.2 Svensk domsrätt beträffande utsläpp från utländska fartyg utanför svenskt sjöterritorium och ekonomisk zon?

Våra överväganden: Vi anser att det f.n. inte finns skäl att utvidga svensk domsrätt beträffande brott som begåtts på utländska fartyg inom andra vattenområden än Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Vi menar dock att det framöver kan finnas skäl att överväga en utvidgning av domsrätten till att avse olagliga utsläpp begångna på utländska fartyg i Östersjö- och Nordsjöområdena.

17.2.1 Bakgrund

En av innovationerna i havsrättskonventionen är utvidgningen av hamnstaters jurisdiktionsrätt till att avse verkställande av undersök-

ningar och inledande av rättsliga förfaranden beträffande utsläpp som skett från utländska fartyg på det fria havet och t.o.m. inom andra staters vattenområden. Hamnstatsjurisdiktionen regleras i artikel 218. Hamnstater har enligt artikeln en obegränsad rätt att företa undersökningar beträffande varje utsläpp, var utsläppet än har skett. Rätten att inleda rättsliga förfaranden såvitt avser utsläpp som skett inom en annan stats sjöterritorium eller ekonomiska zon är dock inte ovillkorlig utan förutsätter antingen att flaggstaten, kuststaten eller annan stat som skadats eller löpt risk att skadas begär det eller att utsläppet orsakat eller riskerat orsaka förorening av hamnstatens vattenområden. Vidare gäller att rättsliga förfaranden skall avbrytas på begäran av kuststaten. Lagföringsrätten torde också begränsas av de allmänna reglerna i artikel 228 om suspension m.m.

Utvidgningen av hamnstaters jurisdiktionsrätt är ett uttryck för synen på olagliga utsläpp som en internationell angelägenhet. Om alla stater införde domsrätt i enlighet med bestämmelsen och kuststater - i samtliga fall då man själv saknade förutsättningar att ingripa med anledning av brottet - anmodade hamnstaten att agera skulle det innebära att ett fartyg som släppt ut olja - var utsläppet än skett - löpte risk att utsättas för rättsliga åtgärder så snart fartyget anlöpte en hamn. Eftersom hamnstaten i ett sådant fall skulle kunna inleda och fullfölja en brottsutredning enligt sin egen lagstiftning behöver internationell rättshjälp inte begäras enligt de särskilda konventioner som gäller på brottmålsområdet. Sedan brottsutredningen slutförts skulle hamnstaten och kuststaten i samråd kunna bestämma var lagföringen lämpligen bör ske.

Regleringen i 2 kap. 2 § BrB innebär att svensk domsrätt kan föreligga beträffande brott som begåtts på ett utländskt fartyg utom riket, om brottet begåtts av svensk medborgare, av utlänning med hemvist i Sverige eller av utlänning utan hemvist i Sverige som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här samt av nordiska medborgare som finns här. Eftersom det enligt begränsningslagen endast kan följa böter på ett sådant brott föreligger emellertid inte domsrätt om brottet begåtts av annan utlänning som finns här i riket. Inte heller föreligger domsrätt om brottet begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat, dvs. på det fria havet eller inom en annan stats ekonomiska zon. Däremot skulle ett brott som begåtts inom ett annat lands sjöterritorium och som är straffbart enligt det landets lag kunna bli föremål för lagföring här om den tilltalade har sådan anknytning till Sverige som anges i 2 § punkterna 1-2, dock endast om folkrättsliga grundsatser inte begränsar svensk domstols behörighet (jfr 2 kap. 7 §). Om svensk domsrätt skulle kunna åberopas i nu avsedda fall blir domsrätten under alla förhållanden av begränsad betydelse, eftersom det torde höra till

undantagen att den misstänkte har sådan anknytning till Sverige som förutsätts för att svensk domstol skall vara behörig.

17.2.2 Överväganden

Tanken med hamnstatsjurisdiktionen är god. Frågan är emellertid hur många stater som är intresserade av att införa domsrätt beträffande brott som begåtts på utländska fartyg utanför statens egna vattenområden. Sådan universell domsrätt föreligger vanligtvis bara då det gäller synnerligen allvarliga brott. Däremot torde det finnas ett intresse hos de flesta stater att generellt underlätta det internationella brottsutredande samarbetet. Den nu beskrivna hamnstatsjurisdiktionen öppnar en möjlighet härtill.

Vad vi vet är det endast Tyskland (och möjligen Storbritannien) som har infört en lagföringsmöjlighet beträffande utsläpp som skett utanför det egna landets sjöterritorium och ekonomiska zon. Utvidgning av domsrätten är emellertid en av de åtgärder som är föremål för överväganden inom Bonn-överenskommelsen för att effektivisera det rättsliga beivrandet av olagliga utsläpp. Vid de fördragsslutande parternas sammanträde i september 1996 utfärdades också en rekommendation till staterna att överväga att så snart som möjligt införa s.k. hamnstatsjurisdiktion i enlighet med havsrättskonventionens artikel 218.

Hamnstatsjurisdiktionen har ännu inte fått genomslag internationellt. Starka skäl kan dock anföras för att införa en lagföringsmöjlighet åtminstone såvitt avser olagliga utsläpp som begåtts på utländska fartyg i Östersjö- respektive Nordsjöområdet. En domsrätt innebär emellertid särskilda förpliktelser samtidigt som lagföring i de flesta fall endast får ske på begäran av annan stat. Vidare gäller att rättsliga åtgärder bara kan inledas om fartyget befinner sig i en svensk hamn. Vilka åtgärder som - förutom lagföring - innefattas i begreppet "inledande av rättsliga förfaranden" och endast får vidtas av hamnstaten efter en begäran från bl.a. kuststat är dessutom oklart. Hur och av vem en sådan begäran skall framföras framgår inte heller av konventionen.

Flera av de frågeställningar som hamnstatsjurisdiktionen aktualiserar bör enligt vår uppfattning bli föremål för överväganden i internationella organ så att enhetliga former för förfarandet kan arbetas fram. Sannolikt kan flera av de fördelar som uppnås med hamnstatsjurisdiktionen åstadkommas på annat sätt än genom att varje stat inför en form av universell domsrätt. Vad som främst kan komma i fråga är en särskild överenskommelse om internationellt samarbete vid olagliga utsläpp, vilken även innefattar en möjlighet att överföra lagföringen till en

hamnstat. Med en sådan överenskommelse skulle domsrätten för svenskt vidkommande regleras särskilt och kunna grundas på 2 kap. 3 a § BrB och inte de allmänna bestämmelserna i 2 kap. 2 eller 3 § BrB.

Inriktningen för svensk del bör i första hand vara att bygga upp ett rättsligt system som fungerar i de fall då utsläpp begås på svenska fartyg samt på utländska fartyg inom svenskt sjöterritorium och ekonomisk zon. Samtidigt bör Sverige i internationella sammanhang verka för att hamnstatsjurisdiktionen kan ges en effektiv tillämpning, främst genom att regler för förfarandet utvecklas. Då man bättre kan bedöma utvecklingen internationellt bör på nytt övervägas hur hamnstatsjurisdiktionen skall införas i svensk rätt. Det skall anmärkas att Sverige redan i dag har möjlighet att bistå annan stat med utredningsåtgärder dels inom ramen för den administrativa hamnstatskontrollen, dels efter en framställning om rättshjälp i brottmål.

17.3 Behörig domstol

Vi föreslår att sjörättsdomstol skall vara exklusivt behörig att handlägga åtal för olagliga utsläpp och andra brott mot VlfL som begåtts på ett fartyg, då detta befinner sig utanför svensk hamn. En särskild forumbestämmelse införs som reglerar vilken sjörättsdomstol som är behörig att handlägga brott av detta slag.

Vid övriga brott skall - liksom f.n. - åtal kunna väckas antingen vid sjörättsdomstol eller vanlig domstol.

17.3.1 Finns behov av en särskild forumbestämmelse?

Mål om ansvar för brott som avses i VlfL skall enligt 10 kap. 8 § VlfL handläggas av tingsrätt som är behörig domstol enligt RB eller enligt 21 kap. 1, 2, och 8 §§ sjölagen (1994:1009). Såvitt avser sjörättsdomstols behörighet att ta upp brottmål hänvisar sjölagen till bestämmelserna om laga domstol i brottmål i allmänhet. Om sjörättsdomstol inte finns på den ort där den misstänkte skall svara enligt dessa bestämmelser, väcks åtal vid den sjörättsdomstol som är närmast den orten.

Allmänt forum i brottmål är enligt 19 kap. 1 § RB rätten i den ort där brottet förövades. Om ett brott enligt VlfL begåtts i en svensk hamn anses brottet begånget i Sverige, antingen det förövats på ett utländskt eller svenskt fartyg. Huvudregeln är i sådana fall alltid tillämplig. På

motsvarande sätt anses ett brott som är begånget i en utländsk hamn förövat utom riket och allmänt brottmålsforum är därmed inte tillämpligt. För sådana fall gäller i stället 19 kap. 2 § RB.

Om ett brott begåtts på ett svenskt fartyg under resa inom eller utom riket anger 19 kap 1 § RB som alternativt forum rätten i den ort där den misstänkte först ankommer med fartyget eller där han gripits eller annars uppehåller sig.

Slutligen gäller enligt 19 kap. 1 § RB att åtal för brott får tas upp av den tingsrätt där den misstänkte skall svara i tvistemål i allmänhet eller av tingsrätten i den ort där den misstänkte mera varaktigt uppehåller sig, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämplig.

Har ett brott begåtts på ett utländskt fartyg under resa inom eller utom riket är enligt 19 kap. 2 § RB forum i första hand den domstol som regeringen i det konkreta fallet förordnar. Subsidiära fora är rätten i den ort där den misstänkte skall svara i tvistemål i allmänhet eller rätten i den ort där han gripits eller annars uppehåller sig.

Brott som förövats på ett utländskt fartyg i svenskt territorialvatten anses i allmänhet begånget endast på fartyget och 19 kap. 2 § RB är då tillämplig. Då brottet avsett olaga trålfiske från ett fartyg med position inom svenskt sjöterritorium har Högsta domstolen dock funnit att brottet inte bara begåtts på fartyget utan också utanför detta i svenskt vatten och att allmänt brottmålsforum är tillämpligt (se NJA 1989 s. 804). Högsta domstolen hänvisade i det aktuella fallet till att ställningstagandet att brottet begåtts inom riket var väl förenligt med vedertagna folkrättsliga principer om rätt för utländska fartyg till oskadlig genomfart. Brottet hade nämligen sträckt sina verkningar utanför fartyget och kuststaten hade rätt att ingripa eftersom det som skett kunde sägas störa kuststatens lugn, ordning eller säkerhet.

På motsvarande sätt som vid olaga trålfiske kan ett utsläpp som har skett från ett utländskt fartyg anses begånget inte bara på fartyget utan också i vattnet utanför detta. Om utsläppet har begåtts inom svenskt sjöterritorium skulle då frågan om behörig domstol regleras av den allmänna forumbestämmelsen i 19 kap. 1 § RB. Det är emellertid inte självklart att det förhåller sig på detta sätt, i synnerhet inte om det inte är fråga om en avsiktlig och allvarlig förorening. Om 19 kap. 1 § RB inte anses tillämplig gäller endast bestämmelsen i 19 kap. 2 § RB. Detsamma är fallet om brottet har begåtts på ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen. Subsidiära fora enligt sist angivna paragraf torde sällan kunna tillämpas. Det finns således behov av en särskild bestämmelse som reglerar behörig domstol i dessa fall.

Också då brottet begåtts på ett svenskt fartyg i den ekonomiska zonen finns behov av en kompletterande forumbestämmelse innebärande att åtal kan väckas vid den domstol som är närmast den plats där brottet förövades.

17.3.2 Bör sjörättsdomstol vara exklusivt behörig att handlägga brott mot VlfL?

Som framgått ovan är såväl allmän domstol som sjörättsdomstol behörig att pröva åtal för brott enligt VlfL. Däremot är sjörättsdomstol exklusivt behörig att pröva KBV:s beslut i ärenden om vattenföroreningsavgift. Om den nu beskrivna ordningen i alla delar är lämplig kan enligt vår uppfattning ifrågasättas.

I den lagrådsremiss som föregick VlfL:s tillkomst fanns en forumregel som innebar att mål enligt lagen - med visst undantag - enbart skulle handläggas av sjörättsdomstol. Ändringen - i förhållande till vad som gällde enligt lagen (1972:275) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg - gjordes för att få samma forumbestämmelser som i dåvarande sjösäkerhetslagen. Det ansågs nämligen önskvärt att den förtrogenhet med sjöfarten som fanns företrädd vid sjörrättsdomstolarna anlitades för att handlägga dessa mål. Med en sådan ordning kunde målen förväntas få en mer enhetlig bedömning. Vidare skulle forumregeln överensstämma med vad som gällde vid mål rörande ansvarighet för oljeskada till sjöss (se prop. 1979/80:167 s. 52).

Den föreslagna forumregeln blev föremål för kritik av Lagrådet. Förutom att brottmål enligt VlfL kunde vara av enkel beskaffenhet och därför borde kunna handläggas av vanlig domstol anfördes att många mål till sin typ också var sådana att de inte krävde någon särskild förtrogenhet med sjöförhållanden. Som exempel nämndes ansvar för uttagande av avgift för mottagande av avfall eller ansvar för åsidosättande av föreskrifter om utformning och drift av mottagningsanordningar.

Som ytterligare skäl för att talan borde kunna föras vid allmän domstol åberopades att brott mot VlfL i vissa fall kunde innefatta brottsbalksbrott. Eftersom åtal för brott mot BrB skall väckas vid vanlig tingsrätt enligt forumreglerna i 19 kap. RB kunde detta leda till att en domstol var förhindrad att pröva ett brottmål i hela dess vidd, när åtalet grundades alternativt på BrB och VlfL. Vidare påpekades att brott mot skilda lagar inte kunde kumuleras, fastän både utredningsskäl och processekonomiska skäl talade härför. Enligt Lagrådet skulle man delvis kunna komma till rätta med de nämnda problemen genom att ta in en särskild bestämmelse som reglerade sjörättsdomstols behörighet att

handlägga brottmål som avses i VlfL, även om gärningen var belagd med strängare straff i brottsbalken. Enligt Lagrådet var det emellertid både lämpligare och smidigare att ha en forumregel som innebar en valmöjlighet mellan vanlig tingsrätt och sjörättsdomstol. Vad Lagrådet anfört lämnades sedermera utan erinran av regeringen (jfr prop. 1979/80:167 s. 275-276 och 279).

Diskussionen om vanlig tingsrätt eller sjörättsdomstol bör handlägga ärenden rörande VlfL uppkom på nytt då vattenföroreningsavgiften infördes. Skälet till att man då valde sjörättsdomstol var att betydande olägenheter skulle uppkomma vid tillämpningen av bestämmelsen i nuvarande 10 kap. 8 § VlfL eftersom flera olika tingsrätter skulle bli behöriga att pröva överklagandet. Eftersom ärenden rörande överklagande av beslut om vattenföroreningsavgift inte torde bli av enkel beskaffenhet ansågs prövningen böra ankomma på sjörättsdomstolarna i de orter där beslutet i avgiftsärendet meddelats. Med en sådan koncentration av avgiftsmålen skapades förutsättningar för att berörda domstolar skulle få erfarenhet av dessa förhållandevis speciella mål (jfr prop. 1982/83:87 s. 30-31).

17.3.3 Överväganden och förslag

Flera brott mot VlfL är av det slag att sjörättslig kompetens och en förtrogenhet med sjöförhållanden i vid bemärkelse är av stor betydelse vid domstolsprövningen. Andra brott kräver ingen särskild kännedom om sjöfarten eller är av förhållandevis enkel beskaffenhet. Att ha en generell regel innebärande att åtal alltid skall väckas vid sjörättsdomstol är enligt vår uppfattning varken nödvändigt eller lämpligt. Däremot kan diskuteras om inte en viss kategori av brott bör styras till sjörättsdomstol, inte bara för att det vid domstolsprövningen av brotten ofta finns behov av särskild kompetens utan också för att koncentrera prövningen till ett färre antal domstolar.

Olagliga utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen som begås till sjöss är brott där behovet av en alldeles speciell kompetens är särskilt påtagligt. Också vid andra brott som sker på fartyg till sjöss talar starka skäl för att handläggningen bör ske vid sjörättsdomstol.

Brott som har samband med landbaserad verksamhet, t.ex. brott som begås vid driften av mottagningsanläggningar, är däremot av det slag att det är lämpligare att prövningen sker vid vanlig domstol. När det gäller brott som begås på fartyg, men som inträffar i svensk hamn, kan omständigheterna och behovet av förtrogenhet med sjöförhållanden variera.

Att bryta ut t.ex. brott mot utsläppsbestämmelserna och styra prövningen av dessa till sjörättsdomstol anser vi inte lämpligt. Många utsläpp som sker i hamn är nämligen av mycket enkel beskaffenhet och kan lämpligen hanteras av ordinarie tingsrätt. De alternativ som står till buds är att antingen ha kvar nuvarande ordning eller att styra sådana brott där det finns ett generellt behov av särskild kompetens till sjörättsdomstol, men samtidigt ha kvar valmöjligheten mellan vanlig domstol och sjörättsdomstol vid övriga brott.

Som vi ser det är det mycket angeläget att handläggningen av brott som begås på fartyg till sjöss koncentreras till ett begränsat antal personer med särskild kompetens. Vi menar att sjörättsdomstol bör vara exklusivt behörig att pröva åtal för dessa brott. Prövningen bör lämpligen ankomma på den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort som ligger närmast den plats där brottet begicks eller av den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort som ligger närmast den hamn dit den misstänkte ankommer med fartyget. Har ett utsläpp begåtts på ett svenskt fartyg, främst om brottet begåtts utanför Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, finns emellertid behov av en kompletterande regel, innebärande att åtal också får väckas vid den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där den misstänkte skall svara i tvistemål i allmänhet eller där han gripits eller annars uppehåller sig. Behov av en sådan kompletterande bestämmelse finns också om brottet begåtts på ett utländskt fartyg, främst i fall då brottet begåtts av en person bosatt i Sverige.

Med en forumregel som den nu beskrivna kommer ett åtal vanligtvis att kunna tas upp vid samma sjörättsdomstol som har att pröva ett eventuellt överklagande av beslutet om vattenföroreningsavgift. Vidare kan kumulation ske med åtal avseende brott mot t.ex. sjölagen och fartygssäkerhetslagen. För att den föreslagna bestämmelsen skall bli tillämplig även vid olagliga utsläpp som avses i VlfL men där straff skall ådömas för miljöbrott eller vållande till miljöstörning måste emellertid en särskild regel härom införas.

18 Bör VlfL:s bestämmelser - helt eller delvis - arbetas in i miljöbalken?

Våra överväganden: Vi anser att bestämmelser om åtgärder mot förorening från fartyg även i fortsättningen bör finnas i särskild lagstiftning.

18.1 Bakgrund

I juni 1998 beslutade riksdagen att anta regeringens förslag till miljöbalk. Lagstiftningen träder i kraft den 1 januari 1999.

I miljöbalken har bestämmelserna i ett stort antal miljölagar sammanförts i en enda balk. Av de lagar som arbetats in i miljöbalken kan nämnas naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), renhållningslagen (1979:596), vattenlagen (1983:291) samt lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten. VlfL har emellertid hållits utanför balken.

Miljöbalken är en mycket omfattande lagstiftningsprodukt med bestämmelser under 7 olika avdelningar och sammanlagt 33 kapitel. Av särskilt intresse är att straffbestämmelserna från de olika lagar som sammanförts samt BrB:s straffbestämmelser om miljöbrott och vållande till miljöstörning samlats i ett särskilt kapitel i balken. Vidare har en administrativ miljösanktionsavgift införts samt särskilda miljödomstolar inrättats. Miljöbalken kompletteras av ett stort antal författningar med utfyllande föreskrifter.

I Miljöbalksutredningens huvudbetänkande "Miljöbalken, en skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling", SOU 1996:103, diskuterades i ett särskilt kapitel vilka lagar som borde samordnas genom att arbetas in i balken och vilken lagstiftning som av olika skäl fortfarande borde regleras särskilt (Del I, kap. 4). Då det gällde VlfL anförde utredningen att lagen - i likhet med kärntekniklagen (vilken inte heller arbetats in i miljöbalken) - reglerade verksamheter

där stränga säkerhetskrav måste upprätthållas för att minimera risken för miljöstörningar och där lagarnas regler var så speciellt utformade att de endast i ringa grad kunde samordnas med regler i de övriga lagar som borde ingå i balken. Det angavs också att reglerna - om de arbetades in i balken - riskerade att bli otympligare att hantera och svårare att överblicka än vad som var fallet med nuvarande lagstiftning och att några samordningsvinster därför inte stod att vinna med att arbeta in dem i balken (s. 217).

Vid remissbehandlingen av Miljöbalksutredningens betänkande uppmärksammades av några remissinstanser att VlfL:s straffbestämmelser inte arbetats in i balken. RÅ föreslog att VlfL skulle arbetas in i miljöbalken och KBV ansåg att bl.a. VlfL:s bestämmelser om förbud mot utsläpp av olja skulle tas in i balken.

Regeringen hänvisade emellertid i propositionen till de direktiv som utfärdats för Oljeutsläppsutredningen och menade att resultatet av utredningens arbete borde avvaktas innan några ändringar rörande dessa frågor gjordes i miljöbalkens regler (prop. 1997/98:45, Del 1 s. 521).

18.2 Våra synpunkter på lagregleringen

I VlfL finns bestämmelser om åtgärder för att förebygga, begränsa och kontrollera föroreningar från fartyg. I ett särskilt kapitel regleras straffet för olagliga utsläpp och andra överträdelser av lagstiftningen.

VlfL är en miljörättslig lagstiftningsprodukt, vars syfte är att minimera sådana föroreningar som är en följd av fartygs drift. Samtidigt är VlfL specifikt utformad för att tillämpas på sjörättsliga förhållanden. Regelverket skiljer sig därför i väsentliga avseenden från lagstiftningen då det gäller att förebygga, begränsa och kontrollera miljöstörningar från landbaserade anläggningar.

Den samlade lagstiftningen om åtgärder mot förorening från fartyg är omfattande och bygger i mycket stor utsträckning på internationella konventioner. Att arbeta in ens det huvudsakliga regelverket i miljöbalken ser vi som mycket komplicerat, främst därför att merparten av balkens bestämmelser lämpar sig mindre väl för att tillämpas på sjörättsliga förhållanden och det därför ändock torde krävas en specialreglering. Att föra in VlfL i balken leder således knappast till några samordningsvinster eller till att lagstiftningen blir lättare att överblicka och tillämpa.

Som kommer att utvecklas i kapitlet om utredningsförfarandet medför VlfL:s sjörättsliga karaktär och behovet av specialistkompetens på detta område att utredningen av brott mot lagstiftningen inte med automatik bör följa samma mönster som annan miljöbrottslighet. Att sär-

skilda regler bör gälla för utredningsförfarandet utgör ytterligare ett skäl mot att arbeta in hela eller delar av VlfL i balken.

Även om det skulle ha ett visst symbolvärde att VlfL:s bestämmelser fanns i balken anser vi således att de åtgärder som kan bli aktuella vid förorening från fartyg bör regleras särskilt.

19 Straffansvaret

19.1 Utgångspunkter

Straffbestämmelser vid brott mot VlfL finns i lagens tionde kapitel. Ett olagligt utsläpp kan också föranleda straff för miljöbrott enligt brottsbalken (fr.o.m. 1.1.1999 miljöbalken), dock endast om miljöbrottet är att bedöma som grovt. Andra överträdelser av den sjörättsliga lagstiftningen bestraffas i t.ex. sjölagen (1994:1009) och fartygssäkerhetslagen (1988:49).

Vi har - utifrån de problem vi kunnat konstatera föreligger - gjort en översyn av nuvarande straffrättsliga reglering av brott mot utsläppsbestämmelserna och andra bestämmelser av betydelse för möjligheterna att beivra olagliga utsläpp. Vi lämnar inom detta område förslag till vissa förändringar i regleringen av det straffrättsliga ansvaret samt föreslår att en administrativ sanktionsavgift skall införas för bl.a. brister i förandet av oljedagbok. I syfte att göra 10 kap. VlfL mer överskådligt och lättillämpat har vi också företagit redaktionella ändringar. Däremot har vi inte ansett det ingå i vårt uppdrag att göra en allmän översyn av behovet av och straffet för varje enskild överträdelse av VlfL:s bestämmelser.

Enligt nu gällande rätt kan straff eller annan brottspåföljd endast ådömas fysiska personer. En juridisk person kan dock bli föremål för särskild rättsverkan i form av företagsbot. Bestämmelserna om företagsbot i dess nuvarande form har emellertid tillämpats i mycket liten omfattning och, så vitt vi vet, har frågan om företagsbot aldrig aktualiserats med anledning av ett olagligt utsläpp.

Förslag till straffansvar för juridiska personer har nyligen lagts fram av Företagsbotsutredningen i betänkandet SOU 1997:127. Företagsbotsutredningens förslag innebär i korthet att om ett olagligt utsläpp eller annat brott enligt VlfL begåtts i en juridisk persons verksamhet så skall den juridiska personen dömas till straff enligt förslag till ett nytt 32 kap. i BrB. Samtidigt har föreslagits att nuvarande administrativa sanktionsform vid oljeutsläpp - vattenföroreningsavgiften - tas bort.

Betänkandet "Straffansvar för juridiska personer" har varit föremål för remissbehandling och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Vi har i ett relativt tidigt skede av vår utredning samrått med Företagsbotsutredningen. Vi har naturligvis också tagit del av och diskuterat deras förslag utifrån de speciella förhållanden som råder på sjöfartens område.

Allmänt kan sägas att om straffansvar införs för juridiska personer så kommer sannolikt det individuella straffansvaret vid olagliga utsläpp eller andra överträdelser av lagstiftningen mot förorening från fartyg att få minskad betydelse. Det är emellertid ännu oklart om Företagsbotsutredningens förslag - helt eller delvis - kommer att leda till lagstiftning och, om så är fallet, när de ändrade reglerna kan träda i kraft.

Det ligger inte inom ramen för vårt uppdrag att föreslå sådana förändringar i det generella sanktionssystemet som ett straffansvar för juridiska personer innebär. Vi har därför haft att utgå från nuvarande princip att endast fysiska personer kan dömas till straff. Även med ett straffansvar för juridiska personer kommer det också att finnas behov av ett individuellt straffansvar, t.ex. i fall då påföljden bör bestämmas till fängelse. Vidare medför förhållandena på sjöfartens område att det ofta måste anses befogat att vid sidan av ett eventuellt straff för juridisk person även döma befälhavaren och/eller annat befäl till straffrättslig påföljd. Våra förslag till reglering av det individuella straffansvaret redovisas i detta kapitel. Våra synpunkter och överväganden rörande sanktionssystemet för juridiska personer behandlas i nästa kapitel.

19.2 Totalförbud mot utsläpp av olja

Vi föreslår att ett utvidgat förbud mot utsläpp, också av oljehaltiga blandningar oavsett koncentration, införs inom Sveriges sjöterritorium.

19.2.1 Bakgrund

I 10 kap. 1-2 och 6 §§ VlfL straffbeläggs utsläpp som begåtts i strid mot förbud enligt lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av denna.

Vilka utsläpp som är förbjudna regleras i 2 kap. VlfL, i förordningen till lagen samt i SjöV:s föreskrifter. Vad som i lagen ger intryck av att vara ett totalförbud mot utsläpp av olja inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden är i realiteten ett förbud med vissa undantag.

Således innebär nuvarande svenska utsläppsbestämmelser att s.k. rent länsvatten, dvs. länsvatten innehållande upp till och med 15 ppm olja alltid får släppas ut. Detsamma gäller enligt MARPOL. Strikt enligt svensk rätt får utländska fartyg inom Sveriges ekonomiska zon i vissa fall t.o.m. släppa ut länsvatten med högre oljehalt än 15 ppm (se avsnitt 4.1.4). Så länge domsrätt saknas i den ekonomiska zonen har detta emellertid ingen praktisk betydelse för det straffrättsliga ansvaret.

Däremot råder inom Sveriges sjöterritorium och i praktiken även i Sveriges ekonomiska zon totalförbud mot utsläpp av lastolja eller blandningar som innehåller sådan olja, utom såvitt avser rent eller segregerat barlastvatten.

Från utsläppsförbudet av både lastolja och olja från maskinutrymmen har i MARPOL och i SjöV:s föreskrifter meddelats undantag hänförliga till om fartyget befunnit sig i en nödsituation eller råkat ut för en olyckshändelse.

Undantaget från utsläppsförbudet såvitt avser upp till och med 15 ppm olja i länsvatten från maskinutrymmen förutsätter att fartygen är utrustade med en utsläppsutrustning som garanterar att alla utsläpp håller sig inom tillåtna gränser. Allt fler ifrågasätter emellertid tillförlitligheten hos de oljehaltmätare som ytterst skall garantera 15 ppm-gränsen. Vidare förekommer att utsläppsutrustningen förhållandevis enkelt kan manipuleras så att utsläpp med högre oljehalt än 15 ppm kan ske.

Vid undersökningar utförda i Storbritannien, redovisade av Marine Safety Agency (MSA) i februari 1998 (Marine Information Note MIN 24 (M+F)), framkom att oljehaltmätare för utsläpp av länsvatten, vilka godkänts i enlighet med IMO:s specifikation MEPC.60(33), ofta var ineffektiva samt att förekomsten av rengöringsmedel var den största enskilda orsaken till att oljehaltmätarna inte fungerade tillfredsställande. Vid den typ av oljehaltmätare som är vanligast förekommande bedömdes som troligt att förekomsten av både rengöringsmedel och partiklar i länsvattnet kunde leda till att oljehalten i utsläppet underskattades och att utsläpp över stipulerad gräns kunde passera kontrollanordningen.

Resultatet av den brittiska undersökningen med förslag till ny specifikation för oljehaltmätare har redovisats till IMO.

Att det finns brister i hur utsläppsutrustningarna fungerar medför risk för utsläpp över den stipulerade gränsen. Att utsläpp får ske via utrustningen vållar emellertid också problem vid utredningsförfarandet. Det är nämligen inte ovanligt att invändning görs om att det uppstått fel på utsläppsutrustningen. Om en sådan invändning inte kan motbevisas och det inte heller går att styrka att det uppkomna felet berott på bristande underhåll eller felaktigt handhavande går det inte att fälla någon till straffrättsligt ansvar för utsläppet.

Att motbevisa påståenden om fel på utrustningen förutsätter i de flesta fall att denna omedelbart kan bli föremål för sakkunnig undersökning. Detta är emellertid inte alltid möjligt att åstadkomma.

Ett sätt att undvika de problem som föreligger med de s.k. 15 ppm-utsläppen är att i vart fall inom specialområden totalförbjuda alla utsläpp av olja och således inte medge utsläpp via utsläppsutrustningen. Med ett sådant förbud kan utsläpp som har sin grund i fel på utrustningen förhindras och brottsutredningen underlättas. Ett totalförbud inom specialområden skulle också innebära att man får en konsekvent reglering genom att inte några utsläpp, som kan antas innehålla olja, tillåts inom dessa områden. En följd av ett sådant förbud är att allt oljeavfall måste behållas ombord och lämnas till mottagningsanordningar i land. Den miljöpåverkan som kan antas uppkomma även p.g.a. utsläpp av mycket små mängder olja kan därmed minimeras.

Ett totalförbud mot utsläpp inom specialområden förutsätter ändring i MARPOL. Intresset och förutsättningarna för att inom skilda specialområden införa ett sådant förbud är emellertid inte desamma. Det är därför inte sannolikt att ett totalförbud för samtliga specialområden kan bli verklighet inom överskådlig tid. Ett annan sätt att bedriva det internationella arbetet är att hävda Östersjöns speciella känslighet mot föroreningar och försöka få till stånd en särreglering bara för Östersjöområdet. Detta är något som man tidigare lyckats med såvitt avser Antarktisområdet, inom vilket specialområde inget oljehaltigt avfall får släppas ut.

Hur stora möjligheterna är att få till stånd ett totalförbud inom Östersjöområdet är svårt att bedöma. Under alla förhållanden kommer arbetet med att införa ett sådant förbud att ta avsevärd tid. På kort sikt måste därför övervägas vilka möjligheter vi från svensk sida har att ensidigt införa ett sådant förbud och, om sådan möjlighet finns, om det är lämpligt att vi i Sverige har en särreglering som skiljer sig från MARPOL:s bestämmelser.

Ett totalförbud mot utsläpp av olja kan omedelbart införas för svenska fartyg. Enligt vår uppfattning tjänar ett totalförbud emellertid inte sitt syfte om inte samma regler kommer att gälla utländska fartyg. Som allmän förutsättning bör därför gälla att utsläppsbestämmelserna skall vara tillämpliga både på svenska och utländska fartyg.

19.2.2 Kan ett totalförbud införas?

Avgörande för bedömningen om Sverige som enskild stat kan införa ett totalförbud mot utsläpp, som även är tillämpligt på utländska fartyg, är vilken jurisdiktionsrätt Sverige har över vattenområdena intill vår kust.

Jurisdiktionsrätten i den ekonomiska zonen är enligt havsrättskonventionen begränsad. Den närmare innebörden av den lagstiftande makten regleras i artikel 211 punkt 5. Enligt bestämmelsen får kuststater, i syfte att utöva sin verkställande jurisdiktion för att förhindra, begränsa och kontrollera förorening från fartyg, anta lagar och andra författningar som uppfyller eller genomför allmänt erkända internationella regler eller normer som fastställts genom behörig internationell organisation, dvs. IMO. Bestämmelsen innebär att utsläppsbestämmelserna i den ekonomiska zonen måste överensstämma med regleringen i MARPOL (jfr Patricia W. Birnie, Alan E. Boyle, International law & the environment, 1992, s. 279). Det skall tilläggas att införandet av ett totalförbud i zonen ändock inte skulle påverka ingripandemöjligheterna.

Vad gäller möjligheterna att totalförbjuda utsläpp i territorialhavet är situationen något annorlunda. Huvudprincipen är här att territorialhavet är en del av kuststatens territorium över vilket staten har jurisdiktion bl.a. såvitt avser bevarande av kuststatens miljö samt förhindrande, begränsning och kontroll av förorening därav. Kuststatens lagstiftning måste emellertid stå i överensstämmelse med bestämmelserna i havsrättskonventionen och andra folkrättsliga regler, vilket innebär att den inte får hindra oskadlig genomfart av utländska fartyg (havsrättskonventionen artiklarna 21, 24 och 221 punkt 4). Vidare gäller att kuststatens lagstiftning såvitt avser utformning, konstruktion, bemanning och utrustning av utländska fartyg måste överensstämma med internationell reglering (havsrättskonventionen, artikel 21 punkt 2).

Begränsningarna i rätten att tillämpa nationella bestämmelser beträffande fartygs konstruktion m.m. kan ses som ett konkret uttryck för vad som ändå får anses ligga i kravet på att kuststatens lagstiftning inte faktiskt får medföra att rätten till oskadlig genomfart förvägras eller inskränks.

Regleringen av kuststatens lagstiftande makt torde innebära att kuststaten - även beträffande fartyg som utövar sin rätt till genomfart - i och för sig kan föreskriva strängare utsläppsbestämmelser i territorialhavet än vad som följer av MARPOL (jfr tidigare nämnda International law & the environment, s. 274). Samma tolkning har gjorts i Danmark och Finland, vilka länders lagstiftning redan stadgar totalförbud (det skall dock anmärkas att Danmarks territorialhav endast är 3 nautiska mil och att Finland - då förbudet infördes - hade ett territorialhav på endast 4 nautiska mil). Även enligt svensk lagstiftning har SjöV getts befogenhet att föreskriva förbud mot utsläpp av bl.a. rent länsvatten inom Sveriges sjöterritorium, om det finns särskilda skäl (1 kap. 2 § förordningen om åtgärder mot förorening från fartyg).

Ett generellt krav på kuststatens nationella lagstiftning är, som ovan nämnts, att denna inte får medföra att man ställer sådana krav på utländska fartyg som faktiskt medför att rätten till oskadlig genomfart förvägras eller inskränks.

Den omständigheten att Sverige inför ett totalförbud mot utsläpp av olja innebär ingen skillnad ifråga om internationellt fastställda krav på att fartyg över viss storlek som huvudregel skall vara utrustade med s.k. 15 ppm-utrustning. Ett totalförbud medför emellertid att fartyg även måste vara utrustade på ett sådant sätt att allt avfall kan behållas ombord under genomfarten av territorialhavet. Vidare ställer ett totalförbud krav på att det finns tillräckligt med mottagningsanordningar i hamn som kan ta emot avfallet.

Länsvattentankens storlek bestäms utifrån förhållandet huruvida fartyget är utrustat med utsläppsutrustning. Om ett totalförbud medför att fartyg - för att regelrätt kunna passera territorialhavet - måste vara utrustade med större länsvattentankar än vad som i dag är fallet medför utsläppsförbudet att man indirekt ställer upp särskilda konstruktionskrav för utländska fartyg och i praktiken försvårar utländska fartygs genomfart.

Beträffande svenska fartyg gäller att länsvattentanken skall vara minst fem kubikmeter om fartyget är utrustat med 15-ppm utrustning. För fartyg som inte har utsläppsutrustning skall tankens volym bestämmas med hänsyn till fartygets nyttjande (SJÖFS 1985:19, 2 kap. 32 § punkt 5). Krav på utländska fartygs tankkapacitet bestäms av fartygets flaggstat.

För ett normalt utrustat och underhållet fartyg - som i samband med hamnanlöp lämnar allt avfall till en mottagningsanordning - kan det inte anses innebära några problem att under passagen av Sveriges sjöterritorium behålla allt oljeavfall ombord. Ett totalförbud mot utsläpp ligger också i linje med konceptet för Östersjöstrategin (se härom bl.a. avsnitt 15.2). Vidare gäller enligt MARPOL att administrationen i varje land får medge undantag från kravet på 15-ppm-utrustning för fartyg som endast är engagerade i resor inom specialområden bl.a. under förutsättning att allt oljehaltigt länsvatten kan behållas ombord. För fartyg som endast trafikerar Sveriges sjöterritorium eller andra delar av Östersjöområdet kan således undantag medges från kravet på utsläppsutrustning.

Det skall tilläggas att genom ändringar i MARPOL, som genom tacit acceptance beräknas träda i kraft den 1 augusti 1999, kommer "North West European Waters" att bli nytt specialområde såvitt avser annex I. Det nya specialområdet omfattar bl.a. Nordsjön upp till latitud 62 grader N samt Skagerack intill gränsen till Östersjöområdet. Vidare sträcker sig specialområdet västerut bort till Storbritannien och omfat-

tar Engelska kanalen samt del av Atlanten omedelbart väster om Irland. Gränsen söderut går vid Bretagne i Frankrike. Med det nya specialområdet kommer svenska fartyg i mycket stor omfattning endast att trafikera vattenområden som är specialområden, vilket innebär att möjligheten att medge undantag från utsläppsutrustningen blir betydligt större.

19.2.3 Bör ett totalförbud införas inom Sveriges sjöterritorium?

Medvetenheten kring den miljöpåverkan som kan uppstå även p.g.a. mycket små mängder skadliga ämnen har ökat under senare år och miljöarbetet drivs i dag i betydande utsträckning utifrån principer om 0-utsläpp. Att totalförbjuda utsläpp av oljehaltiga blandningar och inte acceptera användandet av utrustningar som medför risk för skadliga utsläpp är i linje med detta synsätt. Ett sådant förbud innebär, som ovan beskrivits, också väsentliga fördelar ur utredningssynpunkt samt får antas ha en psykologisk positiv effekt.

Samtidigt bör påpekas att möjligheterna att upptäcka utsläpp, med en oljehalt understigande 15 ppm, är begränsade. Sådana utsläpp som sker till sjöss kan inte observeras visuellt eller upptäckas med flygburen sensorutrustning. Däremot är det möjligt att det vid en hamnstatskontroll kan konstateras att ett utsläpp från fartyget har skett. Inför risken att råka ut för upptäckt i samband med en sådan kontroll eller därför att fel uppstått på utsläppsutrustningen kan antas att många avhåller sig från att använda utrustningen eller i vart fall iakttar större försiktighet vid användandet av denna.

Mot att införa ett totalförbud kan anföras att sjöfarten är internationell och att det därför finns ett egenvärde i att enhetliga bestämmelser reglerar näringen. Enligt havsrättskonventionen åligger det också staterna att genom IMO fastställa internationella regler för att förhindra, begränsa och kontrollera förorening från fartyg (artikel 211 punkt 1). Dessa internationellt fastställda regler bildar utgångspunkt för kuststatens lagstiftning inom den ekonomiska zonen och för flaggstatens lagstiftning rörande de fartyg som för statens flagg, oavsett var dessa befinner sig.

Att varje stat inom ramen för sin jurisdiktion inför särskilda utsläppsbestämmelser medför att sjöfolk - förutom att ha kunskap om den internationella regleringen - måste hålla sig ajour med de särskilda bestämmelser som varje kuststat utfärdat för sitt sjöterritorium. Ett totalförbud mot utsläpp kan också leda till komplikationer vid Sveriges internationella kontakter, eftersom utsläpp upp till och med 15 ppm är

tillåtna enligt internationell reglering. Som en följd härav är flaggstater inte skyldiga och hamnstater inte behöriga att vidta utrednings- eller lagföringsåtgärder med anledning av utsläpp där oljehalten understigit 15 ppm (jfr havsrättskonventionen, artikel 217 punkt 4 samt 218 punkt 1, som beträffande flaggstatens skyldigheter och hamnstatens befogenheter hänvisar till regler och normer som fastställts av behörig internationell organisation, samt MARPOL, regel 6).

Betydelsen av det anförda skall dock inte överdrivas, eftersom behov av internationellt bistånd sällan torde uppkomma vid utsläpp, där oljehalten är mindre eller lika med 15 ppm. De praktiska konsekvenserna av ett totalförbud ligger i stället främst i att man effektivare kan förebygga och rättsligt beivra sådana utsläpp, som klart ligger över 15-ppm-gränsen. Endast utsläpp som strider mot internationell reglering bör således föranleda rapport till flaggstaten eller begäran om utredningsåtgärder i annan stat.

Att allt oljeavfall måste behållas ombord under genomfarten av Sveriges sjöterritorium och därefter lämnas till en mottagningsanordning i hamn kommer sannolikt att medföra en viss ökad belastning på mottagningsanordningar i svenska hamnar genom att dessa får ta emot större mängder oljehaltigt länsvatten. Vi anser emellertid inte att detta förhållandet ensamt bör lägga hinder i vägen för att införa ett totalförbud.

Sammantaget anser vi att fördelarna med ett totalförbud inom Sveriges sjöterritorium är så stora att vi bör följa våra grannländers exempel och införa ett sådant förbud. Förbudet bör omfatta även fritidsfartyg.

Från förbudet bör dock även fortsättningsvis undantag göras för rent eller segregerat barlastvatten, eftersom principen med avskilda barlasttankar bygger på att vatten som förs i dessa tankar inte kommer i kontakt med oljelasten och därför inte medför risk för skadliga utsläpp.

19.3 Förbud mot utsläpp av andra skadliga ämnen

Vi föreslår ett utvidgat förbud mot utsläpp av s.k. obehandlat toalettavfall samt ett generellt förbud mot utsläpp av fast avfall inom Sveriges sjöterritorium. Tillsammans med vårt förslag om förbud mot utsläpp av oljehaltiga blandningar kommer härigenom i princip inga utsläpp av skadliga ämnen att vara tillåtna inom Sveriges sjöterritorium.

Enligt MARPOL får utsläpp av skadliga flytande ämnen (kemikalier) inte ske mindre än 12 nautiska mil från land. Inom Sveriges sjöterritorium råder således enligt internationell reglering förbud mot utsläpp av sådana ämnen.

När det gäller toalettavfall är situationen något mer komplicerad, eftersom annex IV till MARPOL ännu inte trätt i kraft internationellt. Däremot har MARPOL:s bestämmelser införts för Östersjöområdet, såvitt avser fartyg från länder som tillämpar Helsingforskonventionen, om fartyget får ta fler än 10 passagerare eller har en bruttodräktighet på minst 200. Med Östersjöstrategin har Östersjöländerna gått ett steg längre genom att införa motsvarande bestämmelser för mindre fartyg, under förutsättning att dessa är utrustade med toalett. De nu nämnda bestämmelserna förutsätts kunna träda i kraft den 1 januari 2000. Under en övergångsperiod kommer dock endast nya fartyg att omfattas av det utvidgade utsläppsförbudet.

Ingenting torde hindra att man inom Sveriges sjöterritorium inför MARPOL:s utsläppsbestämmelser även för fartyg från andra länder än Östersjöländerna. En tillämpning av dessa och Helsingforskonventionens nu gällande bestämmelser skulle innebära att utsläpp av s.k. obehandlat toalettavfall (dvs. toalettavfall som inte genomgått någon form av rening eller desinficering) inte får ske inom Sveriges sjöterritorium från något fartyg med en bruttodräktighet av minst 200 eller från fartyg som är godkänt att föra mer än tio passagerare. Vi föreslår att ett sådant förbud införs. Sedan ändringen av Helsingforskonventionen trätt i kraft måste förbudet utvidgas till att även gälla de fartyg som omfattas av de nya bestämmelserna. Om även mindre fartyg från andra länder än Östersjöländerna då bör och kan omfattas av förbudet samt om detta bör utvidgas till att också gälla toalettavfall som passerat system för desinficering m.m. är frågor som delvis är av teknisk karaktär. Dessa bör lämpligen prövas av SjöV i samband med implementeringen av Östersjöstrategin.

Enligt MARPOL får inom specialområde inget fast avfall släppas ut mindre än 12 nautiska mil från land. Utanför den angivna gränsen är det dock tillåtet att släppa ut matrester (MARPOL, annex V, regel 5). Specialområden såvitt avser annex V är Nordsjöområdet samt Östersjöområdet. Nordsjöområdet sträcker sig ner till gränsen för Östersjöområdet i Skagerack samt upp till latitud 62 grader N i Nordsjön. Allt vatten inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon utgör således specialområde såvitt avser annex V. Detta innebär att det är förbjudet att släppa ut någon form av fast avfall inom Sveriges sjöterritorium samt att det inom den ekonomiska zonen endast är tillåtet att släppa ut matrester.

Den svenska regleringen överensstämmer med MARPOL. Undantag har gjorts beträffande utsläpp av matrester från fritidsfartyg.

Enligt vår uppfattning saknas bärande skäl för att undanta fritidsfartyg från det generella utsläppsförbudet inom Sveriges sjöterritorium. Vi föreslår därför att undantaget inte längre skall gälla.

Om nuvarande reglering kombineras med vårt förslag till förbud mot utsläpp av oljehaltiga blandningar, obehandlat toalettavfall samt matrester från fritidsfartyg kommer det inom Sveriges sjöterritorium i princip att råda förbud mot utsläpp av alla skadliga ämnen. För att uppnå ett i alla delar enhetligt regelverk bör man på sikt arbeta för att undantaget för utsläpp av behandlat toalettavfall också slopas.

19.4 Översyn av utsläppsförbudens författningsreglering

Förbudet mot utsläpp av olja, flytande skadliga ämnen, obehandlat toalettavfall samt fast avfall inom Sveriges sjöterritorium bör klart komma till uttryck VlfL. Vidare bör det tydligt framgå av lagen i vilka avseenden regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer - för att uppfylla sådana bestämmelser i internationella överenskommelser som är bindande för Sverige - får föreskriva undantag från utsläppsförbudet samt meddela föreskrifter om utsläpp utanför Sveriges sjöterritorium.

Vi utgår från att SjöV i samband med att de ändringar vidtas som föranleds av vårt förslag genomför den översyn av utsläppsbestämmelserna som aviserats och att regleringen av utsläpp av olja i den ekonomiska zonen bringas i överensstämmelse med MARPOL:s bestämmelser.

19.5 Tillämpning av straffbestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning

Vi föreslår att straffbestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning i första hand skall tillämpas vid olagliga utsläpp.

19.5.1 Bakgrund

Enligt nuvarande reglering har BrB:s straffbestämmelser företräde framför straffbestämmelserna om olagliga utsläpp i VlfL endast om gärningen är belagd med strängare straff i BrB. De straffbestämmelser i BrB som främst kan bli tillämpliga vid olagliga utsläpp är 13 kap. 8 a § om miljöbrott samt 13 kap. 9 § andra stycket om vållande till miljöstörning. Nu nämnda straffbestämmelser kommer fr.o.m. den 1 januari 1999 att föras över till 29 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken (SFS 1998:808).

Enligt 13 kap. 8 a § BrB (29 kap. 1 § miljöbalken) döms den som förorenar bl.a. vatten på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur och växter, som inte är av ringa betydelse, eller annan betydande olägenhet i miljön för miljöbrott till böter eller fängelse i högst två år, om inte behörig myndighet tillåtit förfarandet eller detta är allmänt vedertaget. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen 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. Om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig, döms inte till ansvar enligt paragrafen.

Har ett brott som nu sagts begåtts av oaktsamhet döms enligt 13 kap. 9 § andra stycket BrB (29 kap. 2 § miljöbalken) för vållande till miljöstörning till böter eller fängelse i högst två år.

Enligt 13 kap. 11 § BrB gäller vidare att den som ådragit sig ansvar för miljöbrott eller vållande till miljöstörning får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen om han frivilligt avvärjt en sådan fara eller verkan som anges i paragraferna innan avsevärd olägenhet har uppkommit.

Straffet för ett olagligt utsläpp är enligt VlfL böter eller fängelse i högst två år. Straffskalan för miljöbrott av normalgraden samt för vållande till miljöstörning är densamma. Bara för miljöbrott som är att bedöma som grovt föreskrivs strängare straff än enligt VlfL.

Hänvisningen till BrB har funnits sedan VlfL:s tillkomst. I den promemoria (Ds K 1979:8) som låg till grund för lagen angavs dock att straffbestämmelsen i VlfL inte skulle tillämpas om gärningen var belagd med straff i BrB. Samtidigt föreslogs att straffskalan vid olagliga utsläpp skulle höjas så att maximistraffet blev fängelse två år.

Lagrådet konstaterade att den föreslagna straffskalan medförde att straffet i något fall kunde sättas högre enligt VlfL än vad som skulle ske om straff bestämdes för gärningen enligt tillämplig bestämmelse i

BrB. Eftersom BrB:s straffbestämmelser - enligt Lagrådet - endast synes böra tillämpas i de fall då de kunde leda till strängare straff förordades att paragrafen skulle jämkas med hänsyn härtill. Regeringen följde Lagrådets förslag genom att före "straff" föra in ordet "strängare" (prop. 1979/80:167 s. 273 och 280).

Vid VlfL:s tillkomst hade bestämmelserna i BrB om miljöbrott och vållande till miljöstörning ännu inte införts. Arbetet med att utforma straffbestämmelser för miljöbrottslighet i BrB hade dock påbörjats. I en promemoria som upprättats inom Brottsförebyggande rådet (BRÅ PM 1979:6) och som fogats till rådets remissyttrande över Miljöskyddsutredningens delbetänkande (SOU 1978:80) tog rådet upp frågan om kriminalisering av föroreningar av miljön m.m. Promemorian remissbehandlades sedermera tillsammans med en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria med förslag till nya paragraferna 13 kap. 8 a och 9 §§ BrB. I Justitiedepartementets PM togs bl.a. upp förhållandet mellan straffbestämmelserna i VlfL och de föreslagna straffbestämmelserna i BrB. I promemorian nämndes förslaget till höjt straffmaximum för olagliga utsläpp enligt VlfL (förslaget hade då ännu inte föranlett en proposition från regeringen) och det angavs att det för att förebygga risk för osäkerhet i rättstillämpningen var nödvändigt med en föreskrift om företräde för BrB:s bestämmelser. En sådan föreskrift hade emellertid redan tagits in i förslaget till VlfL (se ovan Ds K 1979:8).

Regeringens förslag om att i BrB införa straffbestämmelser för miljöbrottslighet lades fram i januari 1981, efter det att VlfL trätt i kraft. I propositionen (prop. 1980/81:108) behandlades bl.a. förhållandet mellan BrB och andra straffbestämmelser. Det konstaterades - p.g.a. uttrycklig föreskrift i förslaget till ändringar i miljöskyddslagen - att miljöskyddslagens straffbestämmelser blev subsidiära till brottsbalkens. Detsamma blev fallet beträffande straffbestämmelserna enligt de flesta andra specialförfattningar på miljöområdet, eftersom dessa genomgående hade lindrigare straffmaximum än straffbestämmelserna i BrB.

Då det gällde brott mot VlfL angavs att det av vanliga principer för brottskonkurrens följde att om någon hade gjort sig skyldig till ett brott mot VlfL och handlingen samtidigt utgjorde grovt miljöbrott så skulle gärningsmannen dömas enligt BrB. Utgjorde brottet miljöbrott enligt normalstraffskalan eller vårdslöshet mot miljön (beteckningen ändrades efter Lagrådets påpekande till vållande till miljöstörning), skulle ansvar ådömas enligt VlfL, om tillämplig straffbestämmelse i denna lag hade fängelse två år i straffskalan. Det ändamålsenliga med att BrB:s straffbestämmelser för miljöbrottslighet i stora delar är subsidiära till VlfL samt fördelarna respektive nackdelarna med en motsatt ordning behandlades inte i propositionen.

19.5.2 Överväganden och förslag

Den brottsliga gärningen enligt BrB (miljöbalken) består i att förorena bl.a. vatten på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur och växter, som inte är av ringa betydelse, eller annan betydande olägenhet i miljön.

Att en förorening "kan medföra vissa risker eller skador" innebär att det för ansvar krävs att gärningen framkallat en praktisk beaktansvärd risk för en negativ effekt på miljön. Straffansvar kan komma i fråga även när den miljöskadliga effekten inte kan beläggas i det särskilda fallet men utredningen visar, att det typiskt sett föreligger en risk för en sådan effekt och denna risk är så påtaglig att en normalt ansvarsmedveten person skulle ha avstått från den aktuella åtgärden. Vid beaktande av risken för miljön skall den miljöskadliga effekt som kan uppstå p.g.a. kumulation med andra föroreningar beaktas (prop. 1980/81:108, JuU 1980/81:37).

Vid en jämförelse mellan straffbestämmelserna i BrB (miljöbalken) och VlfL kan konstateras att de senare innebär en lättnad i åklagarens bevisbörda genom att någon negativ effekt för miljön eller risk för en sådan effekt inte behöver visas. Mot bakgrund av uttalandena om s.k. kumulativ förorening i förarbetena till bestämmelsen om miljöbrott och vad som där sägs om innebörden av kravet på att en förorening kan medföra en skadlig effekt, bör ett icke helt obetydligt utsläpp i ett vattenföroreningskänsligt område dock utan större bevissvårigheter kunna anses vara av det slag att det föreligger risk för en negativ effekt av icke ringa betydelse. Det torde i ett sådant fall inte heller möta några större problem att visa att gärningsmannen känt till denna risk.

Vi är av den uppfattningen att i de fall det - med beaktande även av principen om kumulativ förorening - kan påvisas att ett utsläpp medfört risk för en skadlig effekt av icke ringa betydelse bör åtal väckas för miljöbrott eller vållande till miljöstörning och först subsidiärt för brott mot VlfL. Vi föreslår att VlfL:s straffbestämmelse för olaga utsläpp inte skall tillämpas om samma eller strängare straff kan ådömas för gärningen enligt BrB eller miljöbalken.

19.6 Bevisfrågor

Vi anser att bevisvärdet av oljeprov måste bli föremål för en mer nyanserad bedömning.

19.6.1 Allmänt om beviskraven och bevisvärdet av oljeprov

För att straff för ett olagligt utsläpp skall kunna ådömas måste självklart vara styrkt att utsläppet varit av otillåtet slag samt att utsläppet kan knytas till ett visst fartyg. Lika självklart är det att åklagaren har bevisbördan för att samtliga objektiva rekvisit enligt straffbudet är styrkta. De principer för bevisvärderingen som gäller för annan brottslighet är tillämpliga även vid misstänkta brott mot utsläppsbestämmelserna. Trots de speciella svårigheter som det innebär att utreda denna typ av brottslighet bör det således inte komma i fråga att tillämpa generellt sänkta beviskrav. Samtidigt får emellertid den osäkerhet inför ämnesområdet som många poliser, åklagare och domare känner, inte medföra att man ställer högre krav på bevisningen i denna typ av mål än de som tillämpas vid mer ordinär brottslighet. Att detta är fallet har ibland hävdats från kustbevakningshåll.

Det är främst i fråga om två omständigheter som åklagares tillämpning av beviskraven lett till diskussion. Den ena gäller om det för att ett olagligt oljeutsläpp skall anses styrkt är ett absolut krav att oljeprov tagits från utsläppet. Den andra gäller om det för att det skall anses styrkt att utsläppet härrör från ett visst fartyg alltid måste föreligga identitet mellan oljeprov från utsläppet och från fartyget.

Vilken bevisning åklagaren måste prestera för att vinna bifall till ett åtal för brott mot utsläppsbestämmelserna måste fastställas av domstol. Som situationen är i dag väcks emellertid ytterst sällan åtal för denna typ av brottslighet. Av de avgöranden som finns kan några säkra slutsatser inte dras av vilken betydelse domstolen tillmätt oljeprov som bevismedel. Det kan tilläggas att praxis i andra länder uppvisar en splittrad bild. I vissa länder, t.ex. Nederländerna, tas ytterst sällan oljeprov vare sig från utsläppet eller från det misstänkta fartyget, något som dock inte avhåller domstolarna från att döma till ansvar. I andra länder tycks det däremot i praktiken vara en förutsättning för fällande dom att det föreligger identitet mellan oljeprov från utsläppet och från fartyget. Slutligen finns det länder där man, liksom i Sverige, inte kan dra några säkra slutsatser om vilka beviskrav som domstolarna tillämpar.

Med hänsyn till de svårigheter som oljeprovstagningar innebär är det angeläget att riktlinjer för bevisvärderingen utvecklas för fall då oljeprov från utsläppet och/eller fartyget saknas. En förutsättning härför är emellertid att åklagare väcker åtal i sådana fall. Vad som nedan sägs är avsett att tjäna som underlag för åklagarens bedömning av om det med hänsyn till utredningen av den objektiva sidan finns tillräckliga skäl för åtal. Den inledande redovisningen tar främst sikte på utsläpp som skett till sjöss. Vid utsläpp som inträffar i hamn innebär det nämligen van-

ligtvis inga problem att konstatera att utsläppet bestått av olja. Vid båda formerna av utsläpp kan emellertid oljeprov från fartyget ha betydelse för möjligheterna att styrka identitet. Vilka beviskrav som bör gälla för att det skall anses styrkt att ett utsläpp härrör från ett visst fartyg tar därför sikte på båda formerna av utsläpp. Vad som bör krävas beträffande utredningen av den subjektiva sidan behandlas i följande avsnitt.

19.6.2 Bevisvärdet av oljeprov från utsläppet

Utsläpp till sjöss upptäcks vanligtvis från något av KBV:s tre flygplan, vilka är specialutrustade med SLAR, IR/UV-kamera samt vanlig foto- och videokamera.

Med SLAR samt IR/UV-kamera registreras olika fenomen på vattenytan. Med hjälp av utrustningen kan emellertid inte innehållet i det registrerade fenomenet helt säkert fastställas.

Ett utsläpp med en oljehalt som understiger 15 ppm kan inte iakttas visuellt eller upptäckas med flygburen sensorutrustning (IMO Resolution MEPC.61(34) "Visibility limits of oil discharges of Annex I of MARPOL 73/78", se även avsnitt 10.2.6). I de fall iakttagelser av ett utsläpp gjorts och det är utrett att utsläppet innehållit mineralolja kan således den slutsatsen dras att utsläppet varit otillåtet enligt MARPOL. Har utsläppet skett inom Sveriges sjöterritorium är därmed också styrkt att utsläppet strider mot svensk lagstiftning. Detsamma kommer - om våra förslag genomförs - att vara fallet beträffande alla utsläpp som begåtts i den ekonomiska zonen. Att det av utredningen framgår att utsläppet kunnat iakttas visuellt är emellertid inte ensamt tillräckligt för att det skall anses styrkt att utsläppet bestått av mineralolja. Det kan vara andra fenomen eller ämnen som ger anomalier på vattenytan, vilka liknar oljeutsläpp.

Har iakttagelsen gjorts av en erfaren kustbevakningstjänsteman kan man utgå från att denne fått sådan träning i att bedöma olika typer av anomalier på vattenytan att han kan skilja ett olagligt oljeutsläpp från t.ex. sjögräs, molnskuggor, alger, stiltjebälten och dylika fenomen. I enstaka fall kan det dock vara svårt - även för en van observatör - att enbart genom visuella observationer avgöra om ett utsläpp bestått av mineralolja eller är en vegetabilisk eller animalisk olja. Vissa utsläpp av kemikalier kan också likna oljeutsläpp. Det kan inte uteslutas att det också finns andra ämnen som kan ge anomalier på vattenytan som påminner om oljeutsläpp.

Det säkraste sättet att bevisa att ett utsläpp innehåller mineralolja är därför genom oljeprov från detsamma. Detta innebär emellertid inte att

det alltid bör vara en förutsättning för åtal och fällande dom att det tagits oljeprov från utsläppet.

De uppgifter som en eller flera kustbevakningstjänstemän lämnat om utsläppet bör i förening med annan utredning vara tillräcklig för att det skall anses styrkt att utsläppet bestått av mineralolja. Så bör normalt vara fallet om utsläppet bedömts innehålla mineralolja och skett från ett torrlastfartyg eller ett oljetankfartyg, om man från besättningens sida inte lämnar någon förklaring som innebär att utsläppet bestått av annat. I denna situation får det nämligen bedömas som så osannolikt att utsläppet utgjorts av annat än mineralolja att det bör ankomma på besättningsmedlemmarna - som är de enda som vet vilka åtgärder som företagits ombord - att prestera en annan förklaring till utsläppet.

Det förhållandet att invändning görs innebär emellertid inte med automatik att ett otillåtet oljeutsläpp inte kan styrkas. Vid våra studier av olika förundersökningar har i några fall invändningar gjorts om att ett utsläpp, som av kustbevakningstjänstemän bedömts som ett otillåtet oljeutsläpp, bestått av fiskrens, smuts, rost eller aska. Vad som är viktigt då invändningar görs är att de kustbevakningstjänstemän om gjort observationen ges möjlighet att kommentera invändningarna och/eller att dessa blir föremål för annan sakkunnig bedömning. Om detta sker regelbundet är det vår bestämda uppfattning att de flesta påståenden om att ett utsläpp bestått av annat än mineralolja kan bedömas som så osannolika att de kan lämnas utan avseende.

Har ett utsläpp skett från ett lasttankfartyg föreligger något större sannolikhet för att utsläppet kan ha bestått av annat flytande ämne än mineralolja. Det är emellertid att märka att det inom Sveriges sjöterritorium råder totalförbud mot utsläpp av samtliga flytande ämnen som omfattas av MARPOL, annex II. Har fartyget sådant ämne som last och har utsläppet skett inom Sveriges sjöterritorium bör man i denna situation normalt kunna utgå från att utsläppet antingen skett i strid med MARPOL, annex I eller annex II, såvida inte annan godtagbar förklaring till utsläppet lämnas.

Förutom vad som ovan anförts om omständigheter vilka kan ge stöd åt kustbevakningstjänstemännens uppgifter om att ett utsläpp varit av otillåtet slag kan dessa också stödjas av annan utredning. T.ex. kan det genom besättningens uppgifter eller anteckningar i oljedagboken vara utrett att ett utsläpp av oljehaltig blandning skett. Ett sådant utsläpp kan ibland också konstateras genom en teknisk undersökning ombord.

En tidig indikation på besättningens inställning till KBV:s påstående om att ett olagligt utsläpp skett är vad man från fartygets sida uppgett då man först anropades på VHF. Att man vägrat svara på radioanrop kan också vara av betydelse.

19.6.3 Bevisvärdet av oljeprov från det misstänkta fartyget

Det säkraste sättet att styrka att ett olagligt utsläpp härrör från ett visst fartyg är genom identiska oljeprov från utsläppet och från fartyget. Att uppnå identitet är emellertid mycket svårt i fall då utsläppet skett från maskinutrymmen och bestått av en blandning av olika oljor. Sammansättningen i sådana blandningar ändrar snabbt karaktär och kan också manipuleras. Då provtagning görs ombord kan man därför i de flesta fall utgå från att sammansättningen inte är densamma som vid utsläppstillfället. Det kan också vara mycket svårt att finna det ställe ombord varifrån utsläppet skett, vilket ibland leder till att ett stort antal oljeprov måste tas.

Trots de svårigheter som det innebär att uppnå samstämmighet mellan ett oljeprov från fartyget och ett från utsläppet är det i fall då direkta observationer från utsläppstillfället saknas det enda sättet varigenom man säkert kan styrka från vilket fartyg ett utsläpp har skett. I de fall ett fartyg "tagits på bar gärning" i färd med att släppa ut olja eller i situationer då ett utsläpp skett i samband med lastning/lossning eller bunkring och fartyget är känt kan emellertid diskuteras om det alltid finns behov av att ta oljeprov från fartyget.

Enligt vår uppfattning bör det i situationer där det genom annan utredning är klarlagt från vilket fartyg ett utsläpp har skett inte därutöver krävas att identitet uppnås mellan oljeprov från utsläppet och från fartyget. Då det gäller utsläpp till sjöss kan sådan utredning utgöras av fotografier och/eller videodokumentation i förening med vittnesuppgifter från de personer som gjort iakttagelsen. I hamn är det oftast redan genom besättningens och/eller andra personers uppgifter klarlagt från vilket fartyg ett utsläpp har skett.

Trots att det genom annan utredning är klarlagt vilket fartyg som släppt ut olja kan det ändock ibland vara befogat att ta oljeprov från fartyget. T.ex. kan sådant prov behövas för att fastställa varifrån ombord som ett utsläpp kommit och därigenom vem som skall göras ansvarig för utsläppet. Vidare innebär de skilda beviskrav som olika länder tillämpar att det för lagföring i annat land kan vara nödvändigt att ta oljeprov. Vad som är viktigt är emellertid att det förhållandet att identitet inte uppnås mellan oljeprov från utsläppet och från fartyget inte tillmäts "negativt bevisvärde" och tas till intäkt för att utsläppet inte skett från fartyget. Det är också viktigt att man internationellt fortsätter att sprida information om de svårigheter som det innebär att ta oljeprov och verkar för att sedvanlig bevisvärdering tillämpas, innebärande att överensstämmande oljeprov inte bör vara en absolut förutsättning för att brott skall anses styrkt.

19.7 Straffansvaret vid olagliga oljeutsläpp

Vi föreslår att varje person som uppsåtligen eller av oaktsamhet medverkar till att ett förbjudet utsläpp sker skall dömas till ansvar för olaga utsläpp. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att vidta åtgärder för att begränsa ett utsläpp, som till följd av olyckshändelse släppts ut från fartyget. Den särskilda regleringen av ansvaret för olika specialsubjekt i VlfL tas bort. Har oaktsamheten bestått i en underlåtenhet att utöva tillsyn och kontroll skall i stället sedvanliga principer för företagaransvar tillämpas.

Befälhavarens ansvar blir med de principer som vi anser skall tillämpas av övergripande karaktär och oberoende av om befälhavaren ansvarat för den mer omedelbara tillsynen över hanteringen av olja och också oberoende av om det befäl som haft detta tillsynsansvar gjort sig skyldig till brott. Befälhavarens övergripande ansvar för att förhindra förorening föreslås komma till uttryck i fartygssäkerhetslagen.

19.7.1 Nuvarande reglering i VlfL

I dag finns straffbestämmelser för olagliga utsläpp i tre olika paragrafer i VlfL.

Enligt 10 kap. 1 § döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet mot utsläpp av olja eller som inte så långt det är möjligt begränsar ett förbjudet utsläpp, som till följd av olyckshändelse släppts ut från fartyget, till böter eller fängelse i högst två år.

Till samma straff döms enligt 10 kap. 2 § befälhavare, om han brustit i den tillsyn som behövs för att ett utsläpp inte skall ske i strid mot utsläppsförbudet. Om befälhavaren har överlåtit ansvaret för tillsynen över hanteringen ombord av skadliga ämnen till visst befäl eller om visst befäl har sådant ansvar till följd av tjänstens beskaffenhet, gäller vad som ovan sagts i stället det befälet.

Har ett brott enligt 10 kap. 1 § begåtts döms enligt 10 kap. 6 § första punkten fartygets redare eller ägare som om han själv begått gärningen, om han underlåtit att göra vad som skäligen kunnat fordras av honom för att förhindra det inträffade.

19.7.2 Problem med nuvarande reglering

Som redovisats i kapitel 13 förekommer det relativt ofta att förundersökningar läggs ned med hänvisning till brister beträffande gärningens subjektiva sida. Vanliga nedläggningsgrunder är att ansvarig för gärningen inte kan identifieras eller att uppsåt/oaktsamhet inte kan visas. Det är således främst två problemställningar som aktualiseras då det gäller regleringen av det individuella straffansvaret. Den ena rör vilka personer som bör kunna göras ansvariga då ett oljeutsläpp inträffat samt dessas inbördes ansvar. Den andra gäller det subjektiva rekvisitet.

19.7.3 Det subjektiva rekvisitet

För ansvar enligt VlfL krävs i dag att åklagaren kan visa att den åtalade uppsåtligen eller av oaktsamhet medverkat till att ett olagligt utsläpp skett. Att uppsåt eller oaktsamhet krävs framgår dock endast uttryckligen av 10 kap. 1 § VlfL. Även ansvar enligt 10 kap. 2 eller 6 § VlfL förutsätter emellertid att oaktsamhet kan visas. Oaktsamheten består emellertid här i en underlåtenhet, nämligen att den ansvarige varit oaktsam genom att brista i tillsyn och kontroll.

För ansvar för miljöbrott krävs uppsåt medan ansvar för vållande till miljöstörning förutsätter oaktsamhet.

Kravet på att åtminstone huvuddragen av det händelseförlopp som utgör den straffbara gärningen skall omfattas av gärningsmannens uppsåt (dolus) eller oaktsamhet (culpa) gäller generellt inom straffrätten (den s.k. täckningsprincipen). Strikt straffansvar förekommer i princip inte längre. Av 1 kap. 2 § BrB följer att en gärning skall, om annat inte är särskilt föreskrivet, anses som brott endast då den begås uppsåtligen. En oaktsam gärning är, såvitt avser brotten i BrB, således endast straffbar om detta särskilt angetts. Denna princip kommer fr.o.m. den 1 juli 1999 även att gälla inom specialstraffrätten (p. 2 i övergångsbestämmelserna till 1994 års ändringar i 1 kap. 2 § BrB, SFS 1994:458).

Det är uppenbart att det allmänna kravet på uppsåt eller oaktsamhet för att ett brott skall anses föreligga också måste gälla vid olagliga utsläpp. Lika uppenbart är det att det måste vara åklagaren som har bevisbördan för att straffbudets objektiva rekvisit är täckta av gärningsmannens uppsåt eller oaktsamhet. Att, som i vissa andra länder, ha ett presumtionsansvar för visst utpekat specialsubjekt och lägga på denne att exculpera sig, skulle i viss mån underlätta brottsutredningen men är enligt vår uppfattning inte försvarbart vid brottslighet av denna allvarliga karaktär.

För att ansvar enligt VlfL skall kunna ådömas bör således även fortsättningsvis gälla att åklagaren kan visa att gärningen har begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Uppsåt

Uppsåtsläran är en komplicerad del av straffrätten, som utförligt behandlats i Straffansvarsutredningens betänkande Straffansvarets gränser, SOU 1996:185. Mycket förenklat brukar uppsåt förklaras med att någon handlat med "vett och vilja". Som Straffansvarsutredningen anfört är dock denna beskrivning både för opreciserad och för snäv (SOU 1996:185, Del I s. 83 f.).

Man brukar i Sverige skilja mellan uppsåt till effekt och uppsåt beträffande gärningsmoment. Med effekt avses då att handlingen skall medföra ett visst yttre resultat, i regel en skada eller en konkret fara för skada. Andra gärningsmoment än effekt är omständigheter av faktisk eller rättslig natur som måste föreligga för att de objektiva rekvisiten i ett straffbud skall vara uppfyllda.

Den som olagligen släpper ut olja 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 i miljön, måste för att kunna dömas för att uppsåtligen ha orsakat skada eller risk för skada ha uppsåt i förhållande till effekten. Som exempel på uppsåt omfattande gärningsmoment kan nämnas att gärningsmannen för att dömas för ett uppsåtligt olagligt utsläpp enligt VlfL måste ha uppsåt omfattande att ett utsläpp skett samt attdetta varit otillåtet. När det gäller sistnämnda förhållande kompliceras emellertid frågan om det subjektiva rekvisitet är uppfyllt av om den handlande svävat i villfarelse (se härom nedan).

När det gäller straffbestämmelser som förutsätter en viss effekt för att brott skall föreligga brukar man skilja mellan tre olika former av uppsåt; direkt uppsåt, indirekt uppsåt och eventuellt uppsåt.

Direkt uppsåt föreligger om gärningsmannen syftar till att uppnå det brottsliga resultatet eller ser detta som ett nödvändigt genomgångsled för att uppnå det mål han åsyftar.

Indirekt uppsåt föreligger om gärningsmannen inte åsyftar det avsedda resultatet men ändock inser att hans handlingar kommer att leda till effekten.

Eventuellt uppsåt anses föreligga om gärningsmannen inser att det föreligger en risk för att hans handlingar skall leda till den brottsliga effekten (dvs. att han inser att det brottsliga resultatet är en möjlig biverkan av handlingen) och om det kan hållas för visst att han skulle ha

handlat på samma sätt även om han var säker på att effekten skulle inträffa. Det sista ledet kallas det hypotetiska provet.

Uppsåt beträffande andra gärningsmoment än effekt anses föreligga antingen om gärningsmannen är medveten om att brottsförutsättningen föreligger eller om han ansett denna oviss men möjlig och förhållandena är sådana att det kan hållas för visst att han skulle ha handlat på samma sätt om han varit säker på att brottsförutsättningen förelåg. Den sistnämnda formen motsvarar eventuellt uppsåt beträffande effekt.

Oaktsamhet

Oaktsamhetsbedömningen sker i två led. Först görs en bedömning av om gärningsmannen brustit i erforderlig aktsamhet. För att en handling skall anses oaktsam skall den avvika från den norm som styr aktsamhetsbedömningen inom ett visst område. Detta beskrivs ibland som att culpa förutsätter ett otillåtet risktagande. Vilket aktsamhetskrav som gäller för ett visst område beror på vilken risk för skador som föreligger och på hur allvarliga dessa typiskt sett är.

Är ett handlande objektivt oaktsamt skall i ett andra led prövas om det kunde begäras av gärningsmannen att just han uppfyllde aktsamhetskravet. Man brukar i subjektivt hänseende skilja mellan medveten culpa, som föreligger om gärningsmannen förstår att hans handlande innefattar otillåtna risker, och omedveten culpa, då gärningsmannen inte förstått men borde förstå att hans handlande innefattar otillåtna risker.

Uppsåtsbedömningen vid olagliga utsläpp

Alla oljeutsläpp som inte har sin grund i en nödsituation eller är en följd av en olycka med fartyget eller på dess utrustning kommer med vårt förslag objektivt sett att vara förbjudna inom Sveriges sjöterritorium. Förbudet omfattar - förutom alla utsläpp från lasttankutrymmen inklusive pumprum samt utsläpp av sludge och spillolja - även avsedda 15 ppm-utsläpp som skett via utsläppsutrustningen. Gärningsmannen bör alltså i en situation då den sistnämnda typen av utsläpp företagits inte kunna undgå ansvar därför att fel uppstått på utrustningen. Att gärningsmannen svävat i villfarelse rörande det svenska förbudet mot utsläpp och straffbarheten även av utsläpp under 15 ppm får nämligen anses vara en sådan straffrättsvillfarelse som enligt 24 kap. 9 § BrB inte utesluter straff för uppsåtligt brott annat än när misstaget kan anses klart ursäktligt.

Hans Thornstedt har i avhandlingen "Om rättsvillfarelse" (Stockholm 1956) inordnat rättsfall där en rättsvillfarelse enligt vad nu nämnts ansetts ursäktlig under tre kategorier.

1. Villfarelsen beror på att gärningsmannen till följd av brister i publiceringsförfarandet inte kunnat få del av straffbestämmelsen.

2. Villfarelsen beror på att det överträdda stadgandet är otydligt till sin innebörd.

3. Myndighet har genom någon ämbetsåtgärd gett gärningsmannen anledning anta att det överträdda straffbudet haft ett annat innehåll än det verkligen hade. Thornstedt framhåller beträffande denna grund att det inte finns underlag för ett påstående att det är fast praxis att frikänna, då någon vilseletts av en myndighet.

Alla lagar och författningar som kuststaten utfärdar och som rör bevarande av kuststatens miljö samt förhindrande, begränsning och kontroll av förorening därav skall enligt havsrättskonventionen artikel 21 punkt 3 vederbörligen offentliggöras. Har så skett och bestämmelserna inte är osedvanligt otydliga bör ansvarsfrihet inte kunna inträda p.g.a. punkterna 1. eller 2. Inte heller ansvarsfrihet enligt punkten 3. bör kunna inträda annat än undantagsvis.

Alla operationella oljeutsläpp kräver någon form av aktiv handling för att olja skall komma ut i vattnet. Detta innebär att i situationer då det är klarlagt att fråga är om ett operationellt utsläpp - antingen från lasttank- eller maskinutrymmen - och utsläppet skett inom Sveriges sjöterritorium, så måste utgångspunkten vara att utsläppet skett uppsåtligen.

När det gäller utsläpp i den ekonomiska zonen samt utsläpp från svenska fartyg i andra vattenområden gäller emellertid fortfarande att utsläpp upp till 15 ppm är tillåtna. Utanför specialområde får t.o.m. utsläpp av oljehaltig blandning ske från lasttankutrymmen. Här kan därmed ansvar för uppsåtligt brott bli i det närmaste omöjligt att styrka p.g.a. att påstådda fel på utsläppsutrustningen inte kan motbevisas. Också vid andra operationer, t.ex. utsläpp i samband med lastning/lossning eller bunkring, kan ansvar vara uteslutet för uppsåtligt brott. Vidare kvarstår problemet att peka ut vilken person som begått den handling varigenom utsläppet skett eller den person som beordrat utsläppet. Ansvar torde därför även i fortsättningen oftast bli aktuellt p.g.a. oaktsamhet.

Oaktsamhetsbedömningen vid oljeutsläpp

Sjöfart är en näring som innebär beaktansvärda risker för skador på miljön. Detta medför att stränga aktsamhetskrav måste ställas på dem

som är ansvariga för och utövar verksamheten. Liksom beträffande vissa andra specialstraffrättsliga brott bör ansvaret ligga mycket nära ett strikt ansvar. Har ett objektivt otillåtet oljeutsläpp begåtts bör man således i princip kunna utgå från att utsläppet (om det inte skett uppsåtligt) är en följd av oaktsamhet.

19.7.4 Vem eller vilka bör göras ansvariga då ett oljeutsläpp har skett?

Enligt nuvarande reglering kan ett flertal personer göras straffrättsligt ansvariga då ett olagligt oljeutsläpp inträffat. Förutom den som faktiskt begått utsläppet kan befälhavare eller annat befäl samt redare/ägare dömas.

I praktiken är det sällan som det går att styrka vem som faktiskt utfört den handling varigenom olja släppts ut. Ansvar aktualiseras i stället oftast för befälhavare eller annat befäl, vanligen maskinchef. Ansvar för redare/ägare har såvitt vi kunnat utröna endast varit aktuellt i fall då denne också varit fartygets befälhavare.

Av vår kartläggning samt de diskussioner som vi har haft med kustbevakningstjänstemän, poliser och åklagare har vi kunnat konstatera att nu gällande reglering av tillsynsansvaret enligt 10 kap. 2 § VlfL ibland vållar problem eftersom sådant ansvar enligt paragrafen skall ådömas antingen befälhavaren eller annat befäl. Om man då inte kan utreda vem som i det konkreta fallet haft tillsynsansvaret (t.ex. därför att det inte går att fastställa varifrån ombord som utsläppet kommit eller därför att det är oklart vad som följer av ett visst befäls tjänsteåligganden) kan detta medföra att varken befälhavaren eller annat befäl kan lastas för att ha brustit i tillsyn.

Däremot finns det inget som hindrar att man tillämpar företagaransvaret för redare/ägare. Även befälhavaren borde - med stöd av principerna för företagaransvar - kunna dömas i egenskap av företrädare för redaren. Eftersom det i straffbestämmelserna särskilt angetts i vilket avseende olika subjekt ansvarar vid underlåtenhetsbrott kan emellertid diskuteras om avsikten varit att befälhavaren skall kunna dömas till ansvar i situationer då han överlåtit ansvaret för tillsynen till t.ex. maskinchefen (såvida han inte kan dömas för egenhändigt handlande enligt 10 kap. 1 §). Ansvarsbestämmelsen för redare/ägare synes inte heller i något fall direkt ha åberopats till stöd för ett åtal mot befälhavaren.

Föreliggande problem vad gäller tillsynsansvaret ombord är ganska specifika för nordiska förhållanden. I andra europeiska länder är ansvaret i nu nämnt avseende ofta kanaliserat till befälhavaren.

Även ansvaret för redare/ägare är svårtillämpat, dels därför att definition saknas av vem som är att betrakta som fartygets redare, dels därför att redaren oftast är en juridisk person och vem eller vilka som bär ansvaret inom den juridiska personen kan vara svårt att bestämma. Situationen kompliceras ytterligare av att man vid olagliga utsläpp ofta har att göra med utländska rättssubjekt. Ibland kan det också vara så att den som haft det bestämmande inflytandet över fartygets drift inte är att betrakta vare sig som fartygets ägare eller redare. Denne kan i stället vara en timechartrare av fartyget eller ett managementbolag. Straffansvar enligt VlfL kan emellertid - till skillnad från vad som gäller enligt sjölagen (1994:1009) och fartygssäkerhetslagen (1988:49) - inte ådömas annan som i redarens ställe haft hand om fartyget.

För att komma tillrätta med de problem som nuvarande reglering innebär kan olika lösningar väljas. Ett sätt att undvika diskussioner om vem som har ansvaret ombord är att kanalisera det straffrättsliga ansvaret till befälhavaren. Ett annat alternativ är att ändra nuvarande reglering av ansvaret för skilda subjekt. Slutligen kan man välja att ta bort den särskilda regleringen av befälhavares/annat befäls tillsynsansvar respektive redares/ägares ansvar och bara beteckna det ansvariga rättssubjektet som "den som". Det sista alternativet skulle innebära att varje person som uppsåtligen eller av oaktsamhet medverkar till att ett olagligt utsläpp sker kan dömas till ansvar.

Det skall i sammanhanget anmärkas att med vårt förslag ett olagligt utsläpp i första hand skall rubriceras som miljöbrott eller vållande till miljöstörning. Ansvar för dessa brott är stadgat för "den som" bl.a. föro-renar vatten. Vad som i det följande sägs om de principer som bör gälla för ansvarsfördelningen är tillämpliga även då ansvar aktualiseras enligt BrB (miljöbalken).

19.7.5 Bör ansvaret ombord kanaliseras till befälhavaren?

Enligt den information vi fått är det individuella ansvaret för olagliga utsläpp till sjöss i vissa länder, t.ex. Frankrike, Storbritannien och Nederländerna, kanaliserat till befälhavaren. I samtliga dessa länder kompletteras befälhavarens ansvar av regler om straffansvar för juridisk person (vanligen utkrävs ansvar av fartygets ägare). I Tyskland saknas straffansvar för juridiska personer. Här har införts en särskild bestämmelse där befälhavarens ansvar för att förhindra föroreningar betonats (Artikel 1 b i "MARPOL-Gesetz"). Enligt bestämmelsen skall befälhavaren, som den ombord som är ansvarig för alla åtgärder för att förebygga förorening, vidta adekvata åtgärder för att säkerställa att

förbjudna utsläpp inte begås. Liknande reglering av befälhavarens ansvar finns i polsk lagstiftning.

Det bakomliggande skälet för en kanalisering av det straffrättsliga ansvaret till befälhavaren skulle vara att man, i de fall ett utsläpp skett, normalt kan utgå från att utsläppet antingen beordrats av befälhavaren eller att han inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att förhindra att olagliga utsläpp sker. Har befälhavaren lämnat tydliga instruktioner är det nämligen inte sannolikt att övriga besättningsmedlemmar skulle trotsa dessa och olagligen släppa ut olja.

Det sagda är säkert riktigt i situationer då det är klarlagt att ett medvetet utsläpp har skett helt i strid med gällande reglering. Bevisläget är emellertid inte alltid sådant att det kan styrkas att det varit fråga om ett utsläpp av detta slag. Än mer sällan kan styrkas att utsläppet skett på order av befälhavaren.

Vi är i och för sig av uppfattningen att befälhavaren har ett vidare ansvar i frågor rörande förhindrande av förorening än som kommer till uttryck i 10 kap. 2 § VlfL, vilken bestämmelse endast reglerar det mer omedelbara tillsynsansvaret över hanteringen av olja. Enligt vår bedömning medför befälhavarens övergripande ansvar och befogenheter ombord att han inte med automatik bör kunna undgå straffrättsligt ansvar bara därför att tillsynsansvaret legat på annat befäl. Kan befälhavaren göras ansvarig i situationer då annat befäl haft tillsynsansvaret kommer detta i praktiken att innebära att befälhavaren i större utsträckning än i dag kan dömas till ansvar. Detta bör emellertid - å andra sidan - inte automatiskt leda till att alla andra ombord bör undantas från straffrättsligt ansvar.

I situationer då ansvar för befälhavaren aktualiseras p.g.a. en underlåtenhet och utsläppet skett inom annat befäls tillsynsområde samt kan tillskrivas detta befäls uppsåtliga eller oaktsamma handlande är det t.ex. inte rimligt att undanta det andra befälet från ansvar. Detsamma får generellt anses gälla då annan besättningsmedlem handlat uppsåtligen eller oaktsamt. Om åtal väcks mot befälhavare och/eller annat befäl kan det emellertid ibland vara befogat att underlåta att väcka åtal mot den besättningsmedlem som faktiskt begått den handling varigenom utsläppet skett, om det finns anledning att anta att denne handlat på order av överordnad och påföljden vid fällande dom endast kan antas bli böter. Åtalsunderlåtelse i nu nämnt fall bör kunna meddelas med stöd av 20 kap. 7 § RB.

På grund av det anförda anser vi det inte lämpligt att kanalisera ansvaret ombord till enbart befälhavaren.

19.7.6 Principer för ansvarsfördelningen

Vi menar att straffstadgandet vid olagliga utsläpp bör vara uppbyggt kring en möjlighet att - med åberopande av skilda grunder - döma flera personer till ansvar då ett olagligt utsläpp inträffat.

Ansvar bör liksom nu kunna ådömas den eller de som begått den handling varigenom olja olagligen släppts ut, antingen detta skett uppsåtligen eller av oaktsamhet, samt den som beordrat ett olagligt utsläpp.

Oberoende av om någon kan dömas till ansvar för egenhändigt handlande bör ansvar därutöver kunna ådömas en eller flera i ansvarig ställning enligt utvecklade principer för företagaransvar.

Då företagaransvaret tillämpas handlar det vanligen om att företagaren varit oaktsam genom att brista i tillsyn och kontroll av den verksamhet han driver. Det som läggs företagaren till last är att han varit oaktsam genom att inte ingripa i verksamheten och förhindra att denna drivs i strid mot gällande bestämmelser. Det är alltså frågan om en oaktsamhet som består i en underlåtenhet. Något krav på att företagaren skall ha varit medveten om att det sker överträdelser finns inte, då det för ansvar är tillräckligt att brottet begåtts av oaktsamhet. Däremot måste man kunna konstatera att företagarens underlåtenhet har orsakssamband med överträdelsen, eller med andra ord att överträdelsen hade kunnat undvikas om företagaren gjort vad på honom ankommer för att förhindra och kontrollera att överträdelser inte begås.

Om man översätter principerna för företagaransvar på sjörättsliga förhållanden och den som utövat bestämmande inflytande över fartygets drift är en juridisk person har den verkställande ledningen (främst VD) ansvaret för att fartyget drivs och att arbetet ombord organiseras på ett sådant sätt att lagöverträdelser inte sker. Förutom att ledningen har ansvar för fartygets skick skall ledningen sörja för att underlydande personal är kompetent och tillräckligt instruerad för sina uppgifter. Man har också ett ansvar för att kontrollera att personalen fullgör sina uppgifter och har en skyldighet att ingripa om det visar sig föreligga brister.

I ISM-koden (se avsnitt 4.4.2) har huvudansvaret för att förhindra förorening lagts på företaget (*the company*). Med företaget avses i första hand fartygets ägare men ansvaret kan också ligga på annan person eller organisation, såsom redaren (*the manager*) eller den som hyr fartyget utan besättning och som övertagit ägarens ansvar för fartygets drift och därmed gått med på att överta de skyldigheter och ansvar som koden föreskriver. Om någon annan än ägaren ansvarar för driften skall detta enligt koden anmälas till administrationen.

ISM-koden har införlivats med svensk rätt genom ändringar i fartygssäkerhetslagen samt genom att SjöV med stöd av 2 kap. 5 § far-

tygssäkerhetslagen genom kungörelse, SJÖFS 1996:2, föreskrivit att rederiers säkerhetsorganisation i tillämpliga delar skall överensstämma med vad som föreskrivs i koden. Enligt lagen skall rederiverksamhet bedrivas på ett sådant sätt att sjösäkerheten upprätthålls samt människor, miljö och egendom skyddas (2 kap. 4 a §). Ett rederi skall ha ett dokument angående godkänd säkerhetsorganisation (1 kap. 4 § andra stycket). Fartyg som används för yrkesmässig personbefordran eller vars bruttodräktighet är minst 20 får användas till sjöfart endast om dess rederi har ett dokument angående godkänd säkerhetsorganisation och fartyget är försett med ett certifikat angående godkänd säkerhetsorganisation (2 kap. 4 c §).

ISM-koden har inte trätt i kraft internationellt såvitt avser alla typer av fartyg. Inte heller de svenska bestämmelserna gäller ännu alla fartyg. Vad som i koden föreskrivs om "företagets" skyldigheter får dock anses äga generell giltighet.

ISM-kodens föreskrifter och krav på certifiering torde medföra förbättrade möjligheter att utreda vilken fysisk eller juridisk person som haft ansvaret för att genom instruktioner och förfaranden organisera arbetet på sådant sätt att skyddet av den marina miljön säkerställs i enlighet med relevant internationell och nationell lagstiftning. Vem som har detta ansvar bör nämligen kunna utläsas av fartygets handlingar. Att denne ibland kan vara någon annan än den som i strikt mening är att betrakta som redare torde det inte råda någon tvekan om.

Fortfarande kommer det dock att vara problematiskt att fastställa vilken fysisk person inom den juridiska personen som skall göras ansvarig. Detta är emellertid ett problem som gäller generellt då företagaransvar aktualiseras, även om sjöfartens internationella prägel ytterligare komplicerar utredningsmöjligheterna.

Den dagliga tillsynen och kontrollen ombord på ett fartyg kan av naturliga skäl inte ligga på rederiet. Behovet av delegering är uppenbart och har också stöd i den sjörättsliga lagstiftningen.

Allmänt kan om möjligheten att delegera arbetsuppgifter och ansvar för tillsyn och kontroll sägas att delegering är tillåten om det på grund av verksamhetens omfattning eller annars finns särskilda skäl för detta. Det måste alltså finnas ett behov av delegation inom företaget. För att delegation skall få betydelse i straffrättsligt hänseende krävs också att den är korrekt genomförd. En korrekt genomförd delegation kan sägas förutsätta

1. att ledningen organiserat företagets verksamhet på ett rationellt sätt,

2. att den till vilken en uppgift delegerats är kompetent och fått erforderliga instruktioner,

3. att den till vilken en uppgift delegerats har tillräckliga beslutsbefogenheter och ekonomiska resurser att vidta åtgärder som påkallas; han måste med andra ord ha en relativt självständig ställning i förhållande till ledningen och

4. att det av delegeringen klart framgår vem eller vilka som i olika avseenden bär ansvaret för att tillämpliga bestämmelser följs.

Det skall anmärkas att vad som delegeras är arbetsuppgifter och ansvaret för tillsyn och kontroll och inte det straffrättsliga ansvaret.

Då det gäller sjörättsliga förhållanden har befälhavarens övergripande ansvar ombord direkt stöd i bl.a. sjölagen. Enligt lagen åligger det befälhavaren att övervaka att fartyget är i sjövärdigt skick samt att se till att det framförs och handhas på ett sätt som är förenligt med gott sjömanskap. Befälhavaren är också skyldig att känna till de påbud och föreskrifter som gäller om sjöfarten för de farvatten som fartyget trafikerar.

Enligt fartygssäkerhetslagen åligger det vidare befälhavaren att ha den kännedom om fartyget som han behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter beträffande säkerheten på fartyget och han är skyldig att, innan en resa påbörjas, se till att fartyget är sjöklart. I ISM-koden har befälhavarens övergripande ansvar och befogenhet att fatta beslut i frågor rörande förhindrande av förorening betonats. Denna skyldighet har emellertid inte direkt kommit till uttryck i svensk författning.

Sammanfattningsvis kan sägas att befälhavaren har en mycket speciell ställning ombord. Det är inte bara så att han är högste beslutande i förhållande till övriga besättningsmedlemmar. Han har också en mycket självständig ställning i förhållande till redaren.

Liksom det föreligger behov av delegering från ledningen till befälhavaren är det på större fartyg omöjligt för befälhavaren att rent fysiskt utöva ständig tillsyn överallt ombord. Delegering av den mer omedelbara tillsynen över hanteringen av skadliga ämnen kan därför ske till annat befäl.

Om befälhavaren överlåtit ansvaret till annat befäl måste förutsättningarna för en korrekt delegation vara uppfyllda. I annat fall ligger ansvaret för tillsynen kvar på befälhavaren.

Tillsynsansvaret för annat befäl kan emellertid också följa av tjänstens beskaffenhet. Då det gäller svenska fartyg anges i fartygssäkerhetslagen att maskinchefen är ansvarig för drift och underhåll av fartygets maskineri med tillhörande anordningar och det åligger maskinchefen att, innan en resa påbörjas, se till att maskineriet med anordningar som hör till detta är i behörigt skick. Maskinchefens åligganden medför, såvitt avser svenska fartyg, att ansvaret för tillsynen över hanteringen av olja för fartygets drift normalt ligger på maskinchefen. Fartygssäkerhetslagens bestämmelser om olika besättningsmedlemmars

ansvar gäller emellertid bara svenska fartyg. På utländska fartyg kan ansvarsfördelningen vara annorlunda. Det är inte ovanligt att allt ansvar ligger på befälhavaren.

När det gäller andra befäl ombord har deras åligganden inte reglerats i lag. Det förekommer emellertid att tillsynsansvaret för lastning och lossning av olja p.g.a. tjänstens beskaffenhet ligger på annan än befälhavaren, t.ex. styrman.

Det förhållandet att annan ombord har det omedelbara tillsynsansvaret p.g.a. tjänstens beskaffenhet eller p.g.a. delegation innebär emellertid inte att befälhavaren bör undgå allt ansvar.

Således anges i förarbetena till fartygssäkerhetslagen (prop. 1987/88:3 s. 69) att vad som föreskrivs om maskinchefens ansvar inte inskränker befälhavarens övergripande ansvar för hela fartyget enligt sjölagen.

Som ytterst ansvarig för att fartyget framförs och handhas på ett sätt som är förenligt med gott sjömanskap och i enlighet med gällande nationella och internationella bestämmelser har befälhavaren en allmän skyldighet att instruera besättningen samt organisera arbetet så att överträdelser inte sker. Han har vidare en övervakningsplikt och är skyldig att hålla sig underrättad om förhållandena ombord samt agera och reagera om han har anledning att anta att gällande föreskrifter inte följs. Sådan skyldighet att ingripa har också ledningen för rederiet.

Beträffande både befälhavare och andra befäl gäller att dessa skall uppfylla särskilt angivna kvalifikationskrav. Det åligger självklart redaren att se till att befälsbefattningarna innehas av kompetenta personer. Redaren har också ett ansvar för att ansvarsfördelningen befälhavare-annat befäl är tydlig. Det förhållandet att befälhavarens och maskinchefens åligganden reglerats i lag torde emellertid medföra att dessa inte kan undgå ansvar för överträdelser som klart ligger inom deras respektive ansvarsområden genom att hänvisa till att straffansvaret skall bäras enbart av redaren.

Det sagda innebär att ett oljeutsläpp bör kunna aktualisera ansvar på flera olika nivåer, från den som faktiskt begått utsläppet till någon inom ledningen för rederiet.

De nu beskrivna principerna för ansvarsfördelningen följer i viss mån redan i dag av lagstiftningen. En skillnad gäller emellertid befälhavarens ansvar, vilket med de principer som vi anser skall tillämpas, är av övergripande karaktär och oberoende av om befälhavaren ansvarat för den mer omedelbara tillsynen över hanteringen av olja och också oberoende av om det befäl som haft detta tillsynsansvar gjort sig skyldig till brott. En skillnad föreligger också då det gäller ansvaret för redare/ägare, eftersom detta ansvar enligt vår uppfattning bör utvidgas till

att också avse annan som i redarens ställe haft ett avgörande inflytande över fartygets drift.

19.7.7 Regleringen av straffansvaret i VlfL

Ett sätt att tydliggöra befälhavarens övergripande ansvar är genom en ändrad reglering som innebär att befälhavare ansvarar under samma förutsättningar som redaren/ägaren, dvs. om han inte gjort vad på honom ankommer för att förhindra överträdelsen. Om man väljer denna lösning måste en kompletterande bestämmelse införas som reglerar ansvaret för annan som i redarens ställe utövat ett avgörande inflytande över fartygets drift.

Ett annat sätt att lösa föreliggande problem med den rättsliga regleringen är att helt enkelt ta bort den särskilda regleringen av befälhavares/annat befäls samt redares/ägares ansvar. Dessa kommer då i stället att omfattas av "den som", även om de inte egenhändigt företagit den handling varigenom utsläppet skett utan ansvar aktualiseras enligt tidigare utvecklade principer för företagaransvar, dvs. vanligtvis därför att brottet haft sin grund i oaktsamhet vid utövandet av tillsynen eller kontrollen av verksamheten.

Från legalitetssynpunkt kan anföras att det är angeläget att det av straffbestämmelserna framgår under vilka omständigheter en underlåtenhet är straffbar samt vilka som bär ansvaret härför. Detta, liksom det förhållandet att ansvaret för skilda specialsubjekt i stor utsträckning regleras i annan lagstiftning inom sjörätten, skulle i och för sig tala för att man också i VlfL särskilt reglerar ansvarsfrågorna för befälhavare/annat befäl respektive redare/ägare.

Åtskillnad måste emellertid göras mellan överträdelser där endast visst eller vissa specialsubjekt kan bli föremål för ansvar och fall där särskilt straffansvar föreskrivs för en underlåtenhet vid sidan om ett straffansvar för "den som".

Vi menar att straffansvaret vid olagliga utsläpp bör följa samma principer som annars gäller vad avser möjligheten att döma till ansvar för brott som begåtts inom ramen för näringsverksamhet. Vem eller vilka personer som kan göras straffrättsligt ansvariga bör då endast begränsas av kravet på uppsåt eller oaktsamhet. Detta krav innebär å andra sidan att endast vissa subjekt i praktiken kan göras ansvariga då oaktsamheten bestått i en underlåtenhet. Att så är fallet följer av bestämmelser som reglerar på vem ansvaret i ett visst hänseende vilar samt av sådana principer rörande fördelningen av ansvaret inom en juridisk person som utvecklats i praxis.

Befälhavarens ansvar ombord framgår i dag främst av sjölagen och fartygssäkerhetslagen. Ingen av dessa lagar anger emellertid särskilt att befälhavaren har ett övergripande ansvar i frågor rörande förhindrande av förorening. För att tydliggöra befälhavarens ansvar i detta avseende anser vi att ett tillägg bör göras i fartygssäkerhetslagen. Det skall anmärkas att VlfL hänvisar till att bestämmelser om rederiers och fartygs säkerhetsorganisation, vilka även avser att skydda miljön, finns i fartygssäkerhetslagen.

För att det inte skall råda någon tvekan om att annan som i redarens ställe haft ett avgörande inflytande över fartygets drift är jämställd med redaren i bl.a. straffrättsligt hänseende bör en bestämmelse med denna innebörd införas i VlfL.

19.8 Straffet för olagliga utsläpp

Våra överväganden: En generellt skärpt inställning till olagliga utsläpp måste komma till stånd. Ett uppsåtligt utsläpp innehållande ett hundratal liter olja i ett föroreningskänsligt område som Östersjön bör anses vara av så allvarlig art att det kan vara motiverat att bestämma straffet till fängelse.

19.8.1 Vår syn på straffet för olagliga utsläpp

Straffet för olagliga utsläpp är enligt VlfL böter eller fängelse i högst två år. Samma straff stadgas för normalgraden av miljöbrott samt för vållande till miljöstörning. Ytterst är det domstolarna - och främst Högsta domstolen - som avgör vilket straff ett brott skall leda till. Den möjlighet som straffskalorna ger att döma till fängelse för olagliga utsläpp har emellertid - vad vi vet - endast utnyttjats i ett fall (det skall i sammanhanget dock anmärkas att det fåtal domar som finns främst avser oaktsamma utsläpp i hamnområden). Vi menar att en generellt skärpt inställning till denna typ av brottslighet måste komma till stånd.

Vid bedömningen av hur strängt straff ett olagligt utsläpp skall föranleda är självklart flera omständigheter av betydelse. En viktig omständighet är vilken skada eller risk för skada som brottet innebär. En annan viktig omständighet är huruvida gärningsmannen handlat uppsåtligen eller av oaktsamhet och i det senare fallet vilken grad av oaktsamhet som förelegat. Av betydelse vid straffmätningen är också om ett utsläpp begåtts för ekonomisk vinnings skull.

Vissa utsläpp bör enligt vår uppfattning anses vara av så allvarlig art att det finns skäl att döma till fängelse även om detta inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet. Exempel på en sådan gärning är ett uppsåtligt utsläpp innehållande en icke helt obetydlig mängd olja i ett föroreningskänsligt område som Östersjön. Någon exakt gräns för hur stort utsläppet skall vara för att kunna föranleda fängelse är omöjligt att ange. Vi menar emellertid att sedvanliga operationella utsläpp innehållande ett hundratal liter olja är av den karaktären att det kan vara motiverat med ett fängelsestraff, i synnerhet som det bakomliggande motivet för att göra ett sådant utsläpp regelmässigt är ekonomiskt.

Erfarenhetsmässigt kan det vara besvärligt att styrka att ett utsläpp har sin grund i ett uppsåtligt handlande eller en uppsåtlig underlåtenhet. Också medvetet oaktsamma utsläpp kan enligt vår uppfattning vara av det slag att det är motiverat att döma till fängelse. Detta gäller i synnerhet om utsläppet varit av sådan omfattning och skett på ett sådant sätt att det förelegat risk för allvarliga skadeverkningar på den marina miljön. Även synen på denna typ av utsläpp måste generellt skärpas.

Frågan är emellertid om detta synsätt låter sig förenas med de begränsningar som gäller i fråga om påföljden då utsläppet begåtts på ett utländskt fartyg. Att så inte är fallet om brottet begåtts i den ekonomiska zonen är uppenbart. Här får nämligen endast böter dömas ut. Straffet för uppsåtliga och allvarliga gärningar som avser förorening i territorialhavet får dock bestämmas till fängelse, se 2 § begränsningslagen. Att fängelse i sistnämnda fall får ådömas hänger samman med att en "wilful and serious pollution" enligt havsrättskonventionen medför att fartygets genomfart inte är oskadlig.

19.8.2 Avsiktliga och allvarliga föroreningar

Vilka utsläpp som är av den karaktären att de kan betecknas som avsiktliga och allvarliga (*wilful and serious*) har inte närmare preciserats. I kravet på att gärningen skall vara "wilful" ligger dock att det måste vara fråga om ett medvetet utsläpp och utsläppet skall ske i strid med konventionen. Utsläpp som sker p.g.a. en olyckshändelse är därmed uteslutna. Likaså utsläpp som sker i en nödsituation. Ett uppsåtligt operationellt utsläpp är emellertid av detta slag. Det skall i sammanhanget anmärkas att det förhållandet att en förorening i konventionens mening anses avsiktlig inte nödvändigtvis innebär att uppsåt enligt svensk rätt måste visas hos den som döms för gärningen. Vad som regleras i konventionen är "fartygets agerande". Det torde därmed vara tillräckligt att det är utrett att utsläppet objektivt sett skett avsiktligt. Också medvetet

oaktsamma utsläpp borde kunna betraktas som "wilful" (jfr Patricia W. Birnie, Alan E. Boyle, International law & the environment, 1992, s. 276). För att fängelse skall få ådömas krävs därutöver att utsläppet är allvarligt.

Synen på vad som är en allvarlig förorening varierar mellan skilda stater. Tydligt är också att inställningen till miljöbrottslighet ändras i takt med att miljömedvetenheten blir större. Vad som vid havsrättskonventionens tillkomst år 1982 inte ansågs vara en allvarlig förorening kan således anses vara det i dag. Av betydelse för allvarlighetsbedömningen är också hur föroreningskänsligt det vattenområde är där utsläppet sker.

Att definiera "allvarlig förorening" på ett sätt som alla stater kan ställa sig bakom och som också står sig över tiden är förmodligen en omöjlig uppgift. Från svensk sida måste vi hävda en tolkning av begreppet som överensstämmer med svenska intressen men som samtidigt inte kan antas strida mot folkrätten.

Några egentligen vägledande uttalanden i denna fråga lämnas inte i förarbetena till begränsningslagen (prop. 1995/96:140). Huruvida en gärning skall anses allvarlig får enligt vad som där sägs (prop. s. 179) bedömas utifrån den skada eller risk för skada som gärningen typiskt sett kan medföra.

De mer direkta skadorna av ett oljeutsläpp kan ibland vara av begränsad omfattning. Varje utsläpp medför emellertid i någon omfattning en negativ påverkan på den marina miljön. Belastningen på Östersjön genom oljeföroreningar är redan i dag för hög. Varje utsläpp bidrar till att denna belastning ökar. Särskilt med beaktande av den kumulativa effekten medför således varje icke helt obetydligt oljeutsläpp en risk för en mer betydande skada på Östersjön i stort. Denna risk är större ju närmare kusten som utsläppet sker. Om ett utsläpp innehållande ett hundratal liter olja sker i territorialhavet borde därför kunna hävdas att utsläppet är allvarligt i havsrättskonventionens mening. Med detta synsätt skulle samma typ av gärning kunna föranleda fängelse antingen den skett på ett svenskt eller ett utländskt fartyg i territorialhavet.

Med denna syn på straffmätningen följer också att frågan om anhållande och häktning och andra personella tvångsmedel kan aktualiseras i större utsträckning i utredningarna. I sammanhanget bör t.ex. beaktas att de personer som misstänks för brott har ett yrke som medför att de blir svåra att nå för fortsatt utredning och delgivning om de tillåts fortsätta sin resa.

Vi är medvetna om att det kan vara svårt att få gehör för detta synsätt internationellt. Trots det anser vi att detta är den linje som Sverige

måste driva i internationella sammanhang. Av praktiska och sjöfartsmässiga skäl kan det emellertid ibland vara svårt att få till stånd fängelsestraff för olagliga utsläpp som begåtts på utländska fartyg. I de fall fängelse inte kan eller bör ådömas måste straffet bli ett högt antal dagsböter.

19.8.3 Ringa brott

Vårt förslag innebär att förbuden mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen utvidgas samtidigt som totalförbudet mot utsläpp av olja kommer att gälla även fritidsfartyg. Samtidigt som det straffbara området utvidgas kommer oljeutsläpp från fritidsfartyg - om ingen ändring görs - att kunna leda till att också vattenföroreningsavgift påförs. Att en fritidsskeppare regelmässigt skall påföras både vattenföroreningsavgift och dömas till straff för ett bagatellartat utsläpp är inte rimligt. Om fritidsfartygen skall omfattas av utsläppsförbudet, vilket det ligger ett stort värde i att de gör, måste utsläpp från dessa fartyg kunna undantas från det straffrättsliga ansvaret eller helt undantas från bestämmelserna om vattenföroreningsavgift.

Väljer man att generellt låta utsläpp från fritidsfartyg omfattas av det straffrättsliga ansvaret kommer det att innebära en betydande nykriminalisering och därmed en ökad belastning på polis, åklagare och domstolar. Detta är i sig negativt. Enligt vår uppfattning framstår det också som orimligt att varje litet utsläpp från ett fritidsfartyg skall kunna leda till straffrättsligt ansvar. Vi menar därför att förfarandet med vattenföroreningsavgift - trots att denna avgift främst tillkommit för att eliminera ekonomiska fördelar som uppkommer hos näringsidkare - i stället bör väljas som huvudsaklig sanktionsform. Som en konsekvens härav bör ett undantag göras för ringa brott i straffbestämmelsen.

Det skall betonas att avsikten med att undanta ringa brott från det straffrättsliga ansvaret är den nykriminalisering som annars skulle bli följden av att fritidsfartygen omfattas av utsläppsförbudet. Sådana utsläpp som med nuvarande reglering kan leda till ansvar kan därmed i princip inte bedömas som ringa.

När det gäller bedömningen av ringa brott blir av naturliga skäl utsläppets omfattning och fritidsfartygets storlek av betydelse, liksom om utsläppet begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Är utsläppet obetydligt skall vattenföroreningsavgift inte påföras. Ett obetydligt utsläpp bör i princip inte heller leda till straffrättsligt ansvar. Även ett något större utsläpp från ett fritidsfartyg bör kunna betraktas som ringa, i synnerhet som möjlighet finns att i dessa fall påföra vattenföroreningsavgift. Har vattenföroreningsavgift påförts med be-

lopp som får anses utgöra en tillräcklig reaktion på brottet bör åklagaren därmed kunna underlåta att väcka åtal. Har utsläppet skett uppsåtligen bör brottet dock normalt inte kunna betraktas som ringa.

19.9 Andra överträdelser av VlfL - förslag till en ny administrativ sanktionsavgift

Vi föreslår att förekomsten av s.k. by-pass anordningar generellt förbjuds, men anser att det skall ankomma på SjöV att meddela föreskrifter i fråga om de anordningar som skall omfattas av förbudet. Att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, SjöV, meddelar sådana föreskrifter skall uttryckligen framgå av VlfL. I lagen införs även en bestämmelse med innebörd att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, SjöV meddelar föreskrifter rörande kravet på s.k. obligatorisk avlämning av avfall.

Vi föreslår vidare att SjöV skall påföra en administrativ sanktionsavgift om

- en föreskrift i fråga om förande av oljedagbok eller andra dagböcker rörande hanteringen av skadliga ämnen har åsidosatts,
- en s.k. by-pass anordning har anbringats i strid mot förbud eller
- en föreskrift rörande kravet på s.k. obligatorisk avlämning av avfall har åsidosatts.

Avgift skall påföras för de överträdelser som regeringen bestämt och efter principen om strikt ansvar. Avgiftsbeloppet skall uppgå till lägst 3 000 kr och högst 30 000 kr och bestämmas med ledning av tariffer som beslutas av regeringen. Tarifferna skall utformas så att sanktionsavgiften kommer att stå i proportion till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som har överträtts.

Avgift skall påföras genom beslut, som kan överklagas till förvaltningsdomstol men är direkt verkställbart.

Det straffbara området vid överträdelse av föreskrifter som gäller oljedagboken eller andra dagböcker inskränks till att endast avse att redaren eller ägaren uppsåtligen eller av oaktsamhet försummat sin skyldighet att bevara dagboken.

19.9.1 Inledning

Svårigheterna att rättsligt beivra olagliga utsläpp medför att det är särskilt angeläget att effektivt beivra överträdelser av andra bestämmelser som syftar till att kontrollera och eliminera föroreningar från fartyg. I

flera fall är det dessutom relativt enkelt att utreda och styrka sådana överträdelser. Detta gäller t.ex. brister i förandet av oljedagboken eller andra dagböcker. En annan gärning, på vilken vi anser att en sanktion regelmässigt bör följa, är då man ombord anbringat en s.k. by-pass anordning för utsläpp direkt till sjön. När kravet på s.k. obligatorisk avlämning av avfall börjar gälla måste enligt vår uppfattning en underlåtenhet att följa detta krav också leda till någon form av sanktion (jfr i detta avseende det förslag till direktiv om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester från fartyg som Europeiska Gemenskapens kommission lagt fram i juli 1998, KOM(1998) 452 slutlig. Förslaget innehåller en artikel, vilken anger att medlemsstaterna skall fastställa ett sanktionssystem för brott mot den obligatoriska avlämningen).

19.9.2 Oljedagboken är inte korrekt förd

Under år 1996 upptäcktes i 1865 fall brister då det gäller fartygens oljedagböcker i samband med inspektioner inom ramen för Parismemorandumet om hamnstatskontroll. Under detta år var det den vanligast förekommande bristen i vad avser regelverket i MARPOL, annex I. Det kan vidare noteras att antalet upptäckta brister i detta avseende ökade kraftigt under år 1996 i förhållande till de två tidigare åren (år 1994 upptäcktes 963 fall och år 1995 925 fall, jfr Paris Memorandum of Understanding on port State Control, Annual report 1996).

I vilken omfattning brister i fartygens oljedagböcker upptäcks i samband med hamnstatskontroller i Sverige har vi ingen exakt uppgift om. Vi har inte heller kartlagt i vilken utsträckning överträdelser rörande oljedagbokföringen har polisanmälts. Under utredningens gång har vi emellertid fått en klar uppfattning om att brott av detta slag i praktiken inte leder till straffrättsliga åtgärder.

Syftet med att kriminalisera överträdelser av de förpliktelser som är förknippade med förandet av oljedagböcker och andra liknande dagböcker, f.n. kemikalielastdagbok och avfallsdagbok, är naturligtvis att man från samhällets sida skall kunna kontrollera att olja och andra skadliga ämnen ombord på ett fartyg hanteras på ett sätt som överensstämmer med regelverket för att förhindra förorening. Finns det brister i det sätt varpå oljedagboken förts kan detta också vara ett indicium på att olja olagligen släppts ut. Att dagbok förs är således av avgörande betydelse för möjligheterna att utöva kontroll över verksamheten. Det är därmed av stor vikt att det finns en sanktionerad skyldighet att föra oljedagbok.

Det förhållandet att en överträdelse är straffsanktionerad är emellertid inte detsamma som att den som gör sig skyldig till brott också drabbas av straff. För att straff skall kunna dömas ut måste överträdelsen komma till polisens kännedom och det måste finnas resurser att utreda och lagföra brottet. Slutligen måste det, när straffet väl dömts ut, finnas resurser och förutsättningar att verkställa det. Om någon länk i kedjan brister, blir följden att en överträdelse av handlingsnormen i praktiken blir osanktionerad.

När det gäller överträdelser av de regler som gäller bl.a. förandet av oljedagboken finns det relativt stor sannolikhet för att en sådan överträdelse upptäcks i samband med en hamnstatskontroll. Under förutsättning att den misstänkte är bosatt i Sverige borde det också finnas goda möjligheter att lagföra brottet samt få utdömda böter verkställda. Om den misstänkte däremot är bosatt i ett annat land är de praktiska förutsättningarna att straffrättsligt beivra dessa brott mycket små.

Enligt vår uppfattning kan det diskuteras om rättsväsendets resurser bör tas i anspråk för brott mot dagboksskyldigheten i situationer då det saknas anledning att misstänka att ett olagligt utsläpp begåtts eller ett sådant utsläpp är omöjligt att bevisa. Brister eller felaktigheter i dagbokföringen får i dessa fall närmast betraktas vara av ordningskaraktär, även om "bokföringsskyldigheten" är av stor vikt. Dessa synpunkter samt de svårigheter som det ofta innebär att nå fram till en straffrättslig sanktion talar för att man bör överväga om det finns förutsättningar att på ett effektivare sätt sanktionera överträdelser av detta slag genom ett administrativt avgiftsförfarande.

19.9.3 Konstruktionen av en sanktionsavgift

Vilka överträdelser skall omfattas av avgiftsskyldigheten och vem skall påföras avgift?

Oljedagbok skall föras enligt särskilt formulär som framgår av bilaga till MARPOL. Sammanfattningsvis innebär regleringen att alla åtgärder som innebär att förorenat vatten släpps ut skall antecknas i dagboken. Vidare gäller att mängden oljerester (sludge) som finns ombord vid slutet av varje resa, dock inte oftare än en gång i veckan, skall noteras liksom hur bortskaffande av oljerester har skett. Också vissa andra åtgärder, bl.a. operationer som innebär omdisponering av olja mellan tankar, skall antecknas.

Ansvaret för att åtgärder med avseende på hanteringen av olja utan dröjsmål antecknas i oljedagboken åvilar den befälsperson eller de befälspersoner som har haft ansvaret för den utförda åtgärden. Vem eller vilka som haft detta ansvar skall framgå av oljedagboken genom signering. När det gäller operationer som rör fartygets last av olja ligger ansvaret normalt på 1:e styrman medan maskinchefen eller, på större fartyg, annat vakthavande maskinbefäl normalt har ansvaret för s.k. maskinrumsoperationer. Ett övergripande ansvar för att föreskrivna dagböcker förs har befälhavaren och denne skall - oavsett om han själv eller annat befäl gjort löpande anteckningar - signera varje avslutad sida i oljedagboken. Motsvarande regler gäller för förande av lastdagbok på kemikalietankfartyg samt för förande av avfallsdagbok rörande utsläpp och incineration (förbränning) av fast avfall.

Enligt en allmän regel skall oljedagboken och andra dagböcker bevaras under viss tid och de skall under denna tid förvaras på fartyget eller hos den som är fartygets redare eller ägare vid tiden för den senaste anteckningen. Finns dagboken inte bevarad i enlighet med vad som nu sagts bör redaren eller ägaren - med nuvarande reglering av straffansvaret - kunna dömas till ansvar.

En administrativ sanktionsavgift måste självklart konstrueras så att den drabbar den som försummar sina skyldigheter i fråga om dagboken. När befälhavaren haft ansvaret för alla åtgärder med avseende på hanteringen av olja eller andra skadliga ämnen leder detta till att avgiftsskyldigheten för brister i dagbokföringen måste åvila befälhavaren ensam. I situationer då ansvaret för dessa åtgärder och därmed den löpande anteckningsskyldigheten inte legat på befälhavaren kan däremot diskuteras på vem avgiftsskyldigheten skall vila. Vi menar att avgift i denna situation bör påföras både befälhavaren och det eller de andra befäl som haft ansvaret för att anteckna själva åtgärden.

Vi är medvetna om att avgiftsskyldigheten för befälhavaren kan diskuteras i situationer då annat befäl underlåtit att göra anteckning om en utförd operation eller sådan anteckning är oriktig och befälhavaren ännu inte haft anledning att signera i dagboken (signering sker, som tidigare nämnts, sida för sida). Vi menar emellertid att det övergripande ansvar för dagbokföringen som ligger på befälhavaren bör medföra att avgift alltid kan påföras honom.

Straffrättsligt ansvar kan i dag också drabba redaren eller ägaren om dagboken inte bevarats på sätt som föreskrivs. Denna överträdelse är emellertid av helt annat slag än brister då det gäller skyldigheten att löpande föra dagbok. Förutsättningarna att i samband med en inspektion upptäcka och genom ett snabbt och enkelt förfarande ta ut en avgift för en sådan överträdelse är också begränsade. Dessa synpunkter medför enligt vår uppfattning att avgiftsskyldigheten bör begränsas till att avse

överträdelser rörande den löpande bokföringsskyldigheten samt lämnandet av oriktiga eller vilseledande uppgifter i dagboken. Avgift bör därmed inte kunna tas ut av redare eller ägare.

Efter vilka principer skall avgift tas ut?

Sanktionsavgiften bör, precis som nuvarande vattenföroreningsavgift, bygga på ett strikt ansvar. De överträdelser det här är fråga om är sådana att det får anses föreligga en presumtion för att i vart fall oaktsamhet normalt föreligger. Man måste nämligen kunna utgå från att den personkrets som kan påföras avgift väl känner till de bestämmelser som gäller i fråga om dagbokföringen. Är ansvaret strikt kan detta också antas leda till en ökad noggrannhet vid förandet av dagboken.

Sanktionsavgiftens storlek

Som allmänt krav på sanktionsavgifter (jfr Ds Ju 1981:3, prop. 1981/82:142, JuU 1981/82:53 samt vad som anförs i avsnitt 20.2) gäller att avgiftsbeloppen bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen - en parameter - som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften skall bli i det särskilda fallet.

Som allmänna utgångspunkter för avgiftsbeloppets storlek bör gälla att avgiften skall stå i proportion till överträdelsens allvar och betydelsen av att dagboksskyldigheten fullgörs.

Vid bedömningen av hur allvarligt man skall se på en underlåtenhet att på ett korrekt sätt föra oljedagbok kan många faktorer vara av betydelse, såsom den mängd olja som hanterats men varom anteckning saknas eller är felaktigt förd, fartygets storlek samt, om dagbok inte alls förts, för hur lång tid anteckningar saknas. Av betydelse kan också vara om bristerna i dagboken avser operationer som rör lasten av olja eller den olja som används för fartygets drift. Samma faktorer kan antas vara av betydelse om bristen avser förandet av lastdagbok på ett kemikalietankfartyg.

Att konstruera en sanktionsavgift där hänsyn kan tas till samtliga nu angivna faktorer låter sig inte enkelt göras. Framför allt innebär det problem att koppla avgiftens storlek till beräkningar av mängden skadliga ämnen som hanterats, i vart fall när överträdelsen avser att en operation inte har "bokförts". Vidare kan anföras skäl mot att göra avgiftsbeloppet beroende av fartygets storlek, i synnerhet som avgiften skall påföras en fysisk och inte en juridisk person.

Att i denna utredning göra en fullständig analys och fastställa till vilka belopp avgift skall utgå i skilda fall är något som inte har varit möjligt under den tid som vi har haft till vårt förfogande. Avgiftens storlek i det enskilda fallet bör i stället bestämmas med ledning av tariffer som beslutas av regeringen. Som nedre gräns för avgiftens storlek bör dock gälla 3 000 kr. Högsta belopp som kan påföras bör vara 30 000 kr. Nedan redovisas ett förslag till hur avgiftskonstruktionen skulle kunna se ut vid brister i oljedagboken.

Om avgiften, som nedan kommer att föreslås, skall beslutas av tillsynsmyndighet är det nödvändigt att avgiftskonstruktionen är så enkel och lätthanterlig som möjligt. Ett sätt är då att avgift utgår för varje konstaterad åtgärd som utförts, men som antingen inte alls antecknats i oljedagboken eller som antecknats oriktigt eller missvisande. Därutöver bör det finnas en avgiftskonstruktion som gör det möjligt att påföra avgift i situationer då anteckningar helt saknas för en längre tid, men det inte går att fastställa vilka åtgärder som utförts under denna tid. Eftersom det på mindre fartyg inte föreligger någon skyldighet att föra oljedagbok är det, enligt vår uppfattning, inte nödvändigt att beakta fartygets storlek då avgiften bestäms. Däremot är det möjligt att hänsyn bör tas till om bristen i oljedagboken gäller en åtgärd beträffande lasten eller en maskinrumsåtgärd innefattande en större mängd olja. Allmänt sett finns det nämligen anledning att se allvarligare på sådana brister i dagbokföringen som avser lastoperationer eller annan hantering av stora mängder olja eller oljehaltigt avfall.

Med dessa utgångspunkter skulle man kunna tänka sig en avgiftskonstruktion enligt följande.

För varje konstaterad åtgärd som inte antecknats eller antecknats felaktigt påförs 3 000 kr. Avser bristen en lastoperation eller en maskinrumsoperation innefattande en större mängd olja eller oljehaltigt avfall påförs 5 000 kr.

Har anteckningar inte alls förts i oljedagboken påförs 10 000 kr för varje hel vecka som anteckningar saknas.

Vad som skall avses med en större mängd olja eller oljehaltigt avfall bör fastställas av regeringen. Det kan nämnas att avgiften för brister i oljedagboken som avser hantering av ett ton sludge i en HELCOM-rekommendation om minimiavgifter för överträdelser av MARPOL, som antogs i mars 1998, angetts till lägst 500 SDR (vilket motsvarar drygt 5 000 kr). Vi menar dock att den högre avgiften om 5 000 kr bör tas ut redan vid brister i dagbokföringen avseende mindre mängder oljehaltigt avfall än ett ton sludge.

Om båda avgiftskonstruktionerna är tillämpliga i det konkreta fallet skall avgift påföras efter den modell som leder till högst avgift, dock aldrig med mer än 30 000 kr.

Samma principer för avgiftsskyldigheten kan användas då bristerna gäller förandet av lastdagbok på kemikalietankfartyg. Däremot är det möjligt att avgiften vid brister i avfallsdagboken behöver utformas annorlunda.

Det kan förekomma situationer då en full avgiftsskyldighet enligt vad som ovan skissats framstår som uppenbart oskälig. En möjlighet bör därför finnas att i dessa fall jämka eller efterge avgiften.

Beslutande myndighet

Om en administrativ sanktion skall få avsedd effekt måste den kunna tas ut oavsett om överträdelsen begåtts på ett svenskt eller ett utländskt fartyg. Som krav måste därför gälla att förfarandet är snabbt, men samtidigt rymmer garantier för en sakkunnig och rättssäker behandling.

Brister i oljedagboken och i andra dagböcker upptäcks vanligtvis vid de kontroller av fartyg som Sjöfartsinspektionen utför i hamn. Det är också främst inom denna myndighet som det finns kompetens att upptäcka överträdelser av detta slag. Det skall tilläggas att SjöV genom dess sjöfartsinspektion är den enda myndighet som har generell befogenhet att företa kontroller av utländska fartygs handlingar. Dessa omständigheter medför att avgift bör beslutas inom ramen för Sjöfartsinspektionens verksamhet. Beslutande myndighet bör därför vara SjöV, med möjlighet att inom verket delegera beslutanderätten till befattningshavare vid respektive sjöfartsinspektionsområde. Att låta tillsynsmyndighet påföra sanktionsavgift bör inte möta några betänkligheter eftersom avgiften skall bestämmas efter objektiva grunder och på grundval av fastställd tariff.

Det kan inträffa att en överträdelse, beträffande vilken avgift skall påföras, upptäcks av KBV i samband med att denna myndighet ingriper p.g.a. misstanke om annat brott eller i samband med en kontroll av ett svenskt fartygs handlingar. Den normala gången måste då bli att KBV underrättar SjöV om sina iakttagelser, varefter SjöV övertar handläggningen i avgiftsfrågan. I brådskande situationer bör dock även KBV kunna besluta om avgift. Ett beslut av KBV bör då genast underställas SjöV.

Förfarandet

Om avgiften skall bli effektiv och kunna tas ut utan tidsutdräkt måste avgift kunna påföras genom beslut, sedan den som anspråket riktas mot beretts tillfälle att yttra sig. Möjlighet måste dock finnas för den som

påförts avgift att överklaga beslutet till domstol. När det gäller till vilken domstol överklagande skall ske kan man tänka sig en prövning antingen i förvaltningsdomstol eller sjörättsdomstol.

Det kan antas att SjöV:s beslut att påföra avgift endast undantagsvis kommer att överklagas. Om så sker torde det inte bli aktuellt att omfattande muntlig bevisning behöver åberopas. Inte heller kan antas att domstolsprövningen i dessa fall ställer krav på sådan särskild kompetens om sjöfarten som främst finns vid sjörättsdomstol. Dessa omständigheter, liksom det förhållandet att andra beslut - som fattats av SjöV enligt VlfL - överklagas till förvaltningsdomstol, talar för att prövningen av avgiften bör ske i förvaltningsdomstol.

Verkställighet

Ett beslut om avgift bör, om annat inte beslutas, vara direkt verkställbart. I annat fall finns en risk att avgift som påförs en utländsk besättningsmedlem inte kommer att kunna verkställas. Om säkerhet motsvarande avgiften ställs bör dock verkställighet inte kunna ske förrän beslutet vunnit laga kraft.

Förhållandet mellan nuvarande straffbestämmelser och sanktionsavgiften

Med vårt förslag skall sanktionsavgift påföras befälhavaren samt, i förekommande fall, annat befäl som ansvarat för att erforderliga anteckningar förs. Samma personer kan med nuvarande ordning också dömas till straff. Vi anser att det förhållandet att en sanktionsavgift införs bör leda till att sådana överträdelser vid förandet av dagboken, som befälhavaren och annan besättningsmedlem ansvarar för, avkriminaliseras.

Straffansvaret för redare eller ägare i vad avser bevarandet av dagboken bör, av skäl som tidigare redovisats, dock finnas kvar.

Det kan förekomma fall då upptäckta brister i oljedagboken avser ett olagligt utsläpp som skett från fartyget. I sådana situationer skulle det kunna anföras skäl mot att ta ut avgift av samma person som också döms för det olagliga utsläppet. Vi menar emellertid att avgift skall tas ut även om misstanke föreligger om ett olagligt utsläpp. En motsatt ordning skulle nämligen medföra betydande praktiska komplikationer, eftersom SjöV då skulle behöva avvakta utgången av den straffrättsliga bedömningen innan avgiftsfrågan prövas.

Döms samma person som påförts eller kommer att påföras avgift för det olagliga utsläppet skulle detta i och för sig kunna beaktas som en

strafflindrande omständighet vid straffmätning och påföljdsval enligt 29 kap. 5 § första stycket BrB (närmast då under punkten 8). Å andra sidan utgör det förhållandet att dagboken inte förts på ett korrekt sätt en försvårande omständighet vid bedömningen av det olagliga utsläppet.

Eftersom avgift skall påföras så snart brister upptäcks i dagbokföringen kommer domstolen vid sin bedömning av det olagliga utsläppet att ha anledning att utgå från att avgift påförts eller kommer att påföras i de fall utsläppet inte antecknats eller antecknats oriktigt i dagboken. Frågan huruvida avgift påförts bör därför inte särskilt beaktas i det enskilda fallet. En skärpning av straffet för olagliga utsläpp är enligt vår uppfattning befogad. Det förhållandet att en avgift i vissa fall kan påföras bör därför inte heller verka generellt strafflindrande.

19.9.4 På fartyget har anbringats en by-pass anordning

Vad är en by-pass anordning?

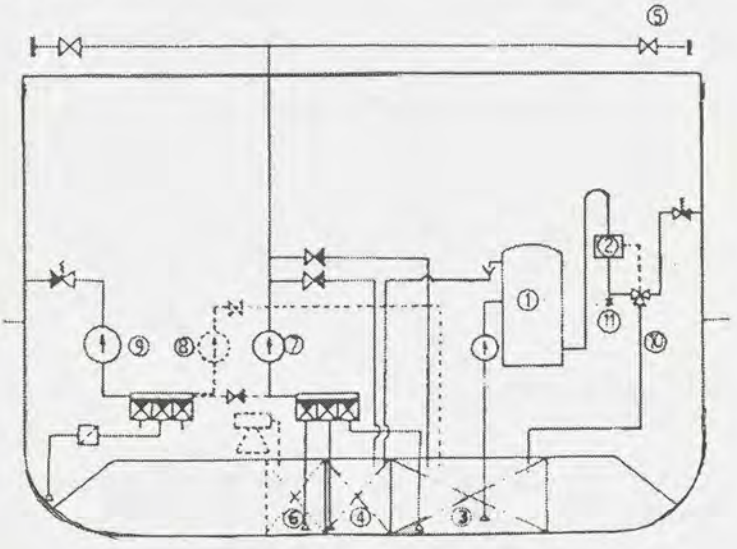
Enligt MARPOL gäller att alla utsläpp av oljehaltiga blandningar från maskinutrymmen måste passera en särskild reningsutrustning, som skall garantera att oljehalten håller sig inom stipulerade gränser.

Systemet fungerar på det sättet att oljeblandat vatten samlas i länsvattentanken, där primär oljeavskiljning sker. Från länsvattentanken förs det oljeblandade vattnet till behandlingsdelen för filtrering. Olja som avskiljs förs till en uppsamlingstank för spillolja eller åter till länsvattentanken. Innan länsvattnet släpps ut inom specialområde skall det passera en oljehaltmätare försedd med larm och därefter en automatisk stoppanordning. Om länsvattnet innehåller 15 ppm olja eller mindre går det ut i havet men om mer än 15 ppm olja finns i vattnet stoppas utsläppet och blandningen återförs till länsvattentanken.

Länsvattenreningssystemet fungerar i regel bra så länge små mängder olja finns i länsvattentanken. Då alltför mycket olja samlats på ytan eller då oljeemulsion uppstår uppkommer emellertid ofta problem vid användning av systemet. Vad som då ibland sker är att man kopplar förbi reningsutrustningen och i stället släpper ut oljeblandningar innehållande mer än 15 ppm direkt i havet. Genom en s.k. by-pass anordning kringgås hela reningsproceduren. Ett annat sätt att pumpa ut oljeavfall direkt i havet är via länsvattenpumpen eller genom rörledningar från spillolje- och sludgesystem.

Samtliga de beskrivna metoderna för att släppa ut olja är förbjudna om inte en nödsituation föreligger. Endast förekomsten av en anordning för utsläpp direkt i sjön är emellertid inte alltid tillräcklig för att man skall kunna påstå att anordningen också använts och att således ett olagligt utsläpp skett från fartyget.

Exempel på länsvattenreningssystem i fartyg utrustade med behandlingsdel.



1. Behandlingsdel
2. Automatisk stoppanordning eller övervaknings- och kontrollsystem
3. Länsvattentank
4. Uppsamlingstank för spillolja
5. Internationellt standardiserad anslutning
6. Sludgetank
7. Uppfordringspump till internationellt standardiserad anslutning
8. Pump för fyllning till länsvattentank
9. Länspump, som endast får användas i händelse av nödsituation
10. Returledning för att underlätta funktionskontroll
11. Anordning för provtagning

Under vårt arbete har vi erfarit att man i andra europeiska hamnar relativt ofta upptäcker by-pass anordningar på fartyg som blir föremål för inspektion. Enligt uppgifter som vi fått från SjöV har det dock i Sverige endast förekommit ett begränsat antal fall där sådana anordningar upptäckts. I dessa fall har besättningen beordrats att återställa renings-

rustningen i föreskrivet skick. Däremot synes inte någon polisanmälan ha gjorts. Vad gäller då i dag om tillåtligheten i sig av anordningar för tömning direkt i sjön?

19.9.5 Tillåtligheten av by-pass anordningar

Regleringen i MARPOL

När det gäller tankar för oljerester (sludge) finns en direkt föreskrift att dessa tankar inte får vara försedda med anordning för tömning till sjön (annex I, regel 17 (3)). Däremot finns inte motsvarande föreskrift vad gäller länsvattentankar (något som troligen förklaras av att länsvatten innehållande olja under viss ppm-halt får släppas ut i sjön medan annat oljeavfall alls inte får släppas ut). Syftet med regleringen i MARPOL är emellertid att om länsvatten släpps ut så skall det ske via en filtreringsutrustning, som garanterar att ppm-halten inte överstiger 15 ppm. Om fartyget måste ha en länsvattenseparator och denna är satt ur funktion genom en anordning som endast medger länsning direkt till sjön kan fartyget inte anses uppfylla kraven på utrustning enligt MARPOL. Mer tveksamt är emellertid om det i sig är förbjudet att vid sidan om en fungerande filtreringsutrustning ha även en anordning för tömning direkt till sjön, eftersom fartyget i detta fall i och för sig uppfyller föreskrivet krav på utrustning. Detsamma är fallet om fartyget har en bruttodräktighet under 400 och någon länsvattenseparator inte behöver finnas.

Eftersom MARPOL:s reglering inte är helt tydlig kan det i olika länder förekomma skillnader var gäller tolkningen av tillåtligheten av anordningar för länsning från länsvattentanken direkt i sjön.

Regleringen i svensk författning

De närmare föreskrifterna för hur utrustningen för kontroll av oljeutsläpp skall vara utformad bestäms av fartygets flaggstat. Ingenting hindrar flaggstaten från att ställa högre krav på utrustningen för statens egna fartyg än som framgår av MARPOL. Möjlighet finns också för flaggstaten att i vissa angivna situationer medge undantag från de generella kraven. För svenskt vidkommande återfinns föreskrifterna i SJÖFS 1985:19, kap. 2. System för behandling av oljehaltigt vatten från maskinutrymmen regleras i 2 kap. 25-36 §§. I SJÖFS 1994:10 anges att resolution MEPC.60(33) Guidelines and Specifications for Pol-

lution Prevention Equipment for Machinery Space Bilges of Ships, antagen den 30 oktober 1992, skall tillämpas på svenska fartyg i den utsträckning som anges i resolutionen.

Regleringen är såvitt avser svenska fartyg mycket omfattande. Enligt föreskrifterna skall komponent som ingår i system för behandling av länsvatten uppfylla följande krav.

Behandlingsdelen får endast tillföras länsvatten från länsvattentanken. Denna skall i sin tur endast kunna tömmas genom behandlingsdelen eller via landanslutning till en mottagningsanläggning. Vad gäller andra tankar än länsvattentanken, s.k. spillolje- eller sludgetankar, gäller att dessa endast skall kunna tömmas via landanslutning till en mottagningsanläggning. Vidare finns, som ovan nämnts, en föreskrift innebärande att oljerester från dessa tankar inte får tillföras behandlingsdelen. Slutligen gäller beträffande alla tankar, avsedda för olja eller oljeblandat vatten, att de inte får vara försedda med anordning för tömning till sjön. Angivna föreskrifter medför att ett svenskt fartyg som är försett med anordning innebärande att olja eller oljeblandat vatten kan tömmas från en tank direkt i havet inte uppfyller gällande föreskrifter.

De detaljerade bestämmelserna gäller emellertid endast svenska fartyg. Beträffande utländska fartyg med en bruttodräktighet av minst 400 hänvisas till att dessa skall vara utrustade enligt föreskrifterna i regel 16 i MARPOL, annex I. Däremot görs ingen hänvisning till regel 17 i samma annex. Då det gäller utländska fartyg med en bruttodräktighet under 400 gäller som enda krav att de, så långt möjligt, skall vara utrustade på sådant sätt att olja kan behållas ombord. Släpps olja ut skall det ske enligt föreskrifter om tillåtna utsläpp.

Det anförda medför att förekomsten av en anordning för direkttömning från en länsvattentank till sjön på ett utländskt fartyg med en bruttodräktighet om minst 400 helt regleras av MARPOL. Vidare motsvaras förbudet mot anordning för direkttömning till sjön från spilloljeeller sludgetankar i dessa fall inte alls av föreskrift i svensk författning. Inte heller finns i svensk författning något direkt förbud för utländska fartyg med en bruttodräktighet under 400 att ha anordningar för utsläpp direkt till sjön.

Frågan om tillåtligheten av olika typer av anordningar för utsläpp direkt till sjön och den svenska regleringen härav är - sedan frågan uppmärksammats av oss - nu föremål för översyn inom SjöV.

19.9.6 Straffbarheten av by-pass anordningar

Någon uttrycklig bestämmelse som straffbelägger förekomsten av by-pass anordningar finns inte i svensk författning. Inte heller brister hänförliga till ett fartygs konstruktion eller utrustning är i sig straffbelagda.

Enligt 4 kap. 2 § VlfL får dock regeringen eller den myndighet regeringen utser föreskriva att fartyg inte får användas för sjöfart eller - såvitt avser utländska fartyg - till sjöfart inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon, om de inte

1. har certifikat eller motsvarande handlingar som har utfärdats av behöriga utländska myndigheter,
2. är så underhållna att de i fråga om konstruktion och utrustning uppfyller föreskrifter som har meddelats av SjöV,
3. drivs i enlighet med föreskrifter som har meddelats av SjöV.

Befälhavare, redare eller ägare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot nämnda bestämmelser kan enligt 10 kap. 4 § respektive 6 § VlfL dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

I förordningen till VlfL har regeringen meddelat föreskrifter med innebörd att fartyg som måste ha internationellt oljeskyddscertifikat (se angående certifieringsskyldigheten avsnitt 4.1.4) inte får användas för sjöfart eller - beträffande utländska fartyg - för sjöfart inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon, om de inte har certifikat eller motsvarande handling utfärdad av behörig utländsk myndighet. Det sagda innebär att det är straffbart att använda ett fartyg till sjöfart om för fartyget inte utfärdats föreskrivet certifikat. Däremot har inte meddelats någon generell föreskrift med innebörd att fartyg, för att få användas för sjöfart, måste vara så underhållna att de uppfyller SjöV:s föreskrifter i fråga om konstruktion och utrustning samt drivs i enlighet med de föreskrifter som meddelats härom.

Vid utfärdande av certifikat skall självklart kontrolleras att fartyget överensstämmer med utfärdade föreskrifter rörande konstruktion, utrustning och drift. Det förhållandet att certifikat utfärdats borde därför på sätt och vis utgöra en garanti för att fartyget uppfyller kraven i nu angivna hänseenden. Resultatet av de hamnstatskontroller som görs visar emellertid att den omständigheten att det för fartyget har utfärdats certifikat inte innebär att fartyget alltid överensstämmer med vad som anges i certifikatet. Som den svenska regleringen i dag ser ut torde man emellertid i ett fall som det nu angivna inte kunna ingripa straffrättsligt mot ansvariga för fartyget. Däremot kan administrativa åtgärder tillgripas, t.ex. nyttjandeförbud. Om ett nyttjandeförbud överträds kan detta i sin tur leda till straff.

19.9.7 Överväganden och förslag

En by-pass anordning har inget legitimt användningsområde och måste anses strida mot MARPOL:s syfte och anda. Vi menar därför att själva förekomsten av en sådan anordning ombord skall vara förbjuden samt bestraffas. Detsamma bör generellt gälla anordningar för tömning direkt till havet från spillolje- eller sludgetankar. Utformningen av föreskrifter som reglerar de anordningar som skall omfattas av förbudet blir med nödvändighet av teknisk karaktär och bör lämpligen utarbetas av SjöV.

Förekomsten av en förbjuden anordning torde med nuvarande lagstiftning kunna bestraffas som en överträdelse av sådana generella föreskrifter om förbud mot sjöfart som SjöV kan meddela med stöd av 4 kap. 2 § VlfL. Detta straffstadgande passar dock mindre väl för denna typ av brott. Valet står därför mellan att införa ett nytt straffstadgande eller att bestraffa även överträdelser av detta slag med en administrativ sanktionsavgift.

Allmänt sett bör man vara försiktig med att införa nya straffbestämmelser om rättsväsendet har små resurser att klara den ytterligare belastning som en kriminalisering innebär. De speciella svårigheter som gör sig gällande vid utredningar av brott på sjöfartens område medför också att det finns anledning att särskilt överväga om inte alternativa sanktioner är att föredra.

Av samma skäl som anförts då det gäller brister vid förande av oljedagbok finns det anledning att anta att ett avgiftssystem kan bli effektivare än en straffrättslig sanktion. Avgift skulle även i dessa fall kunna beslutas av Sjöfartsinspektionen i omedelbart samband med en hamnstatskontroll och kunna påföras befälhavare och eventuellt annat befäl. Några speciella svårigheter att fastställa ett belopp med vilket avgift skall utgå torde inte heller föreligga.

Vi föreslår därför att en administrativ sanktionsavgift skall påföras om det på ett fartyg har anbringats en by-pass anordning i strid mot förbud. Beträffande principerna för avgiftsskyldigheten samt förfarandet då avgift tas ut bör samma regler gälla som då avgift tas ut vid brister i fråga om förande av oljedagbok (se härom avsnitt 19.9.3).

Systemet med sanktionsavgifter vid denna typ av överträdelse kan inte börja gälla förrän SjöV utfärdat erforderliga föreskrifter i fråga om de anordningar som är förbjudna. Då så skett bör det ankomma på regeringen att bestämma med vilket belopp avgift skall påföras.

19.9.8 Underlåtenhet att lämna avfall i hamn

Ett av elementen i Östersjöstrategin är kravet att fartyg i samband med hamnanlöp skall lämna allt fartygsgenererat avfall, som inte får släppas ut till sjöss, till en mottagningsanordning i hamn, s.k. obligatorisk avfallslämning. Från skyldigheten att lämna avfall får dock meddelas vissa undantag. Den obligatoriska avfallslämningen skall börja gälla den 1 januari 2000 (under förutsättning att ingen av Östersjöstaterna före den 1 januari 1999 gör invändning mot ändringarna i Helsingforskonventionen).

Motsvarande bestämmelser om obligatorisk avfallslämning kan förmodligen förväntas bli verklighet beträffande alla EU-ländernas hamnar inom kort. Förslag till direktiv om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester från fartyg har lagts fram av kommissionen i juli 1998, KOM (1998) 452 slutlig. Förslaget överensstämmer i stora delar med det förslag till ändringar i Helsingforskonventionen som beslutades i mars 1998. Direktivförslaget innehåller emellertid även bestämmelser som reglerar kontroll av efterlevnaden av den obligatoriska avfallslämningen samt sanktioner. I sist nämnt avseende anges att medlemsstaterna skall fastställa ett sanktionssystem för brott mot de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med direktivet och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dessa sanktioner tillämpas (artikel 13).

Allmänt sett har vi inte ansett att det ankommer på oss att lämna förslag till sådana författningsändringar som är en direkt följd av Östersjöstrategin. Sådana bör i stället utarbetas inom ramen för det arbete som f.n. pågår inom SjöV med implementeringen av Östersjöstrategin. Som vi ser det är det emellertid ytterst angeläget att den obligatoriska avfallslämningen utformas som en sanktionerad skyldighet, vilket kräver ändring i VlfL. För att underlätta ett ikraftträdande av denna del av Östersjöstrategin föreslår vi därför att det införs en bestämmelse i VlfL som hänvisar till att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, SjöV meddelar föreskrifter med krav på s.k. obligatorisk avfallslämning.

En underlåtenhet att lämna avfall i enlighet med vad som föreskrivs bör antingen leda till straffrättslig påföljd eller att en administrativ avgift påförs. Av skäl som anförts i föregående avsnitt anser vi att det senare alternativet bör väljas. Beslut om avgift bör även i detta fall meddelas av SjöV. Avgiftens storlek i det enskilda fallet bör bestämmas av regeringen sedan SjöV:s föreskrifter med krav på obligatorisk avfallslämning trätt i kraft. I övrigt bör avgiften tas ut efter samma principer

som tidigare redovisats. Avgift i detta fall bör dock endast påföras befälhavare.

Att enbart påföra en sanktionsavgift om avfallslämningen inte fullgjorts är enligt vår uppfattning inte tillräckligt. Det bör också vara möjligt att framtvinga att avfallslämning sker. Vi förslår därför att det införs en möjlighet för SjöV att förbjuda ett fartyg att lämna svensk hamn till dess avfallslämningen fullgjorts (se vårt förslag till 7 kap. 6 a § VlfL).

20 Sanktioner mot juridiska personer

20.1 Allmänt om behovet av sanktioner mot juridiska personer

Frågan hur brott i näringsverksamhet skall bekämpas har länge tilldragit sig lagstiftarens intresse och varit föremål för kriminalpolitisk debatt. Vad som främst framhållits är att det personliga straffansvaret vid brott i näringsverksamhet inte verkar tillräckligt avskräckande, eftersom påföljden för fysiska personer utdöms i dagsböter och är beroende av gärningsmannens ekonomiska förhållanden. Påföljden blir därmed för mild för att utgöra ett effektivt hinder mot lagöverträdelser. Om däremot en ekonomisk sanktion kan drabba näringsidkaren kan sanktionen bestämmas till betydligt högre belopp. Om därtill sanktionen tas ut efter principen om strikt ansvar undviks eventuella bevissvårigheter samtidigt som sanktionen kan påföras av förvaltningsmyndighet. Detta har ansetts främja en snabb och effektiv lösning på de problem som beivrandet av vissa regelöverträdelser utgör. Tillkomsten av olika sanktionsavgifter, även vattenföroreningsavgiften, har skett mot denna bakgrund.

Vattenföroreningsavgiften infördes som en särskild sanktionsform år 1984. Enligt förarbetena är avgiften tänkt som ett komplement till de sedvanliga straffpåföljderna. Genom ändringar, som trädde i kraft den 1 januari 1995, höjdes avgiften samtidigt som den värdesäkrades genom att knytas till förändringar i basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Efter det att vattenföroreningsavgiften infördes har också tillskapats en annan form av ekonomisk sanktion som i ett brottmålsförfarande kan åläggas näringsidkare, nämligen företagsboten. Bestämmelserna om företagbot återfinns i 36 kap. BrB och trädde i kraft den 1 juli 1986. Sanktionen har konstruerats som en särskild rättsverkan av brott och kan åläggas även juridiska personer. En förutsättning för att företagsbot skall kunna tas ut är att ett brott har begåtts i näringsverksamhet samt att brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda

skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag. Därutöver krävs att näringsidkaren inte gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten.

Företagsboten har sedan den infördes spelat en underordnad roll i det praktiska rättslivet och har, såvitt oss är bekant, aldrig kommit till användning vid olagliga oljeutsläpp. Den sanktionsform som hittills varit den mest tillämpade är vattenföroreningsavgiften.

20.2 Riktlinjer för användningen av sanktionsavgifter

Sanktionsavgifter är ett relativt nytt inslag i den svenska rättsordningen. Enligt de av riksdagen godkända riktlinjerna bör följande gälla för användningen av sanktionsavgifter (Ds Ju 1981:3, prop. 1981/82:142, JuU 1981/82:53).

1. Ett avgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall är när den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på området är så framträdande, att inte bara den ekonomiska fördelen i det särskilda fallet utan redan utsikten till vinst eller besparing bör neutraliseras.

2. Avgifter bör förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån de används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövare har att iaktta i denna egenskap.

3. Bestämmelser om beräkning av avgiftsbeloppet bör i all möjlig utsträckning konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen - en parameter - som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften skall bli i det särskilda fallet. Konstruktionen kan vara utformad på ett sådant sätt att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse. I de fall då det bedöms angeläget att söka neutralisera redan utsikten till vinst bör dock hinder inte föreligga mot att låta avgiften utgå enligt grunder som leder till väsentligt högre avgiftsbelopp.

4. Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör prövas om uppsåt eller oaktsamhet skall förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet skall vila på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar skall vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas

att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Vidare måste uppmärksammas att särskilda undantag från det strikta ansvaret även i dessa fall kan vara nödvändiga med hänsyn till förhållandena inom avgiftens användningsområde eller till reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag bör så långt möjligt vara preciserade, så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd. Det sistnämnda gäller även i fråga om bestämmelser som reglerar möjligheten till jämkning av avgiftsbeloppet.

5. Det bör inte föreligga något hinder mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan därvid vara annorlunda utformade i de olika systemen - strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga förseelser, kan den vinsteliminering som uppnås genom avgiften framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.

6. Åläggande av avgiftsskyldighet kan i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till de allmänna domstolarna. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten gjorts beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar. I sådana fall kan sakkunniga administrativa myndigheter ges ställning som initiativtagare till eller part i domstolsprocessen.

Då vattenföroreningsavgiften infördes hänvisade Lagrådet till de nämnda riktlinjerna men påtalade att olika sanktionsavgifters karaktär kan variera bl.a. med hänsyn till syftet i det särskilda fallet och förhållandena då sanktionen aktualiseras. Lagrådet angav därefter att vattenföroreningsavgifterna ibland kan bli mycket kännbara och att det allmänt sett är mindre lämpligt med ett summariskt förfarande vid allvarliga överträdelser, för vilka en verkligt kännbar påföljd bör utmätas. Enligt Lagrådet kunde visserligen de särskilda förhållandena vid vattenförorening från fartyg motivera avsteg från denna princip, men försiktighet ansågs påkallad när det gällde att överföra regler från annan lagstiftning till detta område.

På grund av ett antal uppräknade omständigheter - 1) avgiften framstod närmast som ett tillägg till straffsanktionerna enligt VlfL, 2) syftet med avgiften var synbarligen enbart preventivt, 3) sanktionen anknöts till samma gärningar som straffbeläggs i VlfL - ansåg Lagrådet att vat-

tenföroreningsavgiftens likhet med en straffsanktion var påtaglig, dock med den viktiga skillnaden att avgifterna i normala fall skall utges av någon annan än den person som begått överträdelsen och därför kan tänkas bli straffansvarig för denna. Ytterligare ett förhållande som enligt Lagrådet talade mot att man fäste avgörande vikt vid avgiftens straffliknande karaktär var att den inte med säkerhet kom att drabba lika hårt som ett bötesstraff, främst mot bakgrund av att redaren möjligen skulle kunna försäkra sig mot risken att utge vattenföroreningsavgift (jfr prop. 1982/83:37 s. 44 f.).

Slutresultatet blev att förfarandet vid påförande av vattenföroreningsavgift kom att följa både förvaltningsrättsliga och straffrättsliga principer.

De av riksdagen godkända riktlinjerna för användningen av sanktionsavgifter får fortfarande anses tillämpliga. Det svenska systemet med sanktionsavgifter har emellertid på senare tid satts i fråga mot bakgrund av artikel 6 i Europakonventionen.

20.3 Artikel 6 i Europakonventionen

Artikel 6 i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) behandlar de rättigheter den enskilde skall vara tillförsäkrad i en tvist om en civil rättighet eller vid en anklagelse om brott. Enligt artikeln skall den enskilde i sådana frågor vara garanterad en korrekt och rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol. Domstolen skall vara inrättad enligt lag och förfarandet vid domstolen skall i allmänhet vara muntligt och offentligt, domstolsprövningen skall ske inom skälig tid och domen skall avkunnas offentligt.

Speciella krav uppställs beträffande förfaranden som gäller anklagelse om brottslig gärning. Således föreskrivs att envar som blivit anklagad för brottslig gärning, skall betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställs (den s.k. oskuldspresumtionen). Vidare skall den som blivit anklagad för brottslig gärning vara garanterad vissa minimirättigheter; han skall underrättas om innebörden av och orsaken till anklagelsen mot honom, han skall få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar, han skall ha rätt att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde och - i fall då han saknar erforderliga medel för betalning av rättegångsbiträde och rättvisans intresse så fordrar - erhålla sådant utan kostnad, han skall ha rätt till kostnadsfri tolk samt ha rätt att förhöra och kalla in vittnen. Slutligen har Europadomstolen i fallet Funke (Funke mot Frankrike, dom den 25 februari 1993, serie A 256) slagit fast att den som är anklagad för brottslig handling har rätt att

tiga och inte får tvingas att producera bevis mot sig själv (rätten att inte medverka i utredningen).

Avgörande för frågan om ett förfarande skall anses avse en anklagelse om brott enligt artikel 6 är inte hur gärningen klassificeras i den nationella rätten, även om detta i viss mån tillmäts betydelse. Även administrativa förfaranden kan vara att bedöma som en anklagelse om brott i konventionens mening.

20.4 Företagsbotsutredningens förslag om ett straffansvar för juridiska personer och utgångspunkterna för våra förslag

Företagsbotsutredningen har i sitt betänkande Straffansvar för juridiska personer (SOU 1997:127) föreslagit att vattenföroreningsavgiften samt företagsboten i dess nuvarande form skall tas bort och ersättas med ett straffansvar för juridiska personer och ett fakultativt straffansvar för enskilda näringsidkare som inte är juridiska personer. Förslaget bygger på en generell tanke att brott som begås i näringsverksamhet som huvudregel skall bestraffas med företagsböter samt att dubbla sanktioner i form av straff och avgift inte skall utgå för samma överträdelse. Sanktionsavgifter som "konkurrerar" med ett straffansvar för juridiska personer har därför som regel tagits bort. För utredningens ställningstagande om straff i stället för avgift har artikel 6 i Europakonventionen uppenbarligen haft stor betydelse. Enligt utredningen finns flera skäl som talar mot ett system med sanktionsavgifter av svensk modell på områden som ligger nära det som normalt är kriminaliserat, bl.a. torde - enligt utredningen - kravet i Europakonventionen på en presumtion om oskuld innebära svårigheter i förhållande till ett system med strikt ansvar (Del A s. 337 f.).

Vi har inte ansett att det ligger inom ramen för vårt uppdrag att närmare pröva om vattenföroreningsavgiften är att betrakta som en anklagelse om brott i Europakonventionens mening. Om vattenföroreningsavgiften skulle falla inom detta område bör kravet på domstolsprövning dock vara uppfyllt genom den möjlighet som finns att genom överklagande av beslutet om vattenföroreningsavgift få frågan prövad av domstol. Denna bedömning gjordes såvitt avser den nyligen beslutade miljösanktionsavgiften (se prop. 1997/98:45, Del 1 s. 543).

Miljösanktionsavgift skall påföras av tillsynsmyndighet. Beslutet kan överklagas till domstol, men är direkt verkställbart. Det skall tilläggas att miljösanktionsavgiften - liksom vattenföroreningsavgiften - bygger på strikt ansvar. Miljösanktionsavgift skall dock inte tas ut om det är

uppenbart oskäligt. Motsvarande gäller beträffande vattenföroreningsavgiften. Nämnas bör att regeringen i propositionen till miljöbalk ansåg det angeläget att förslaget om miljösanktionsavgiften i möjlig mån gavs en sådan utformning att det utan större svårigheter kunde samordnas med sådana ändringar av mer generell karaktär som kan aktualiseras till följd av Företagsbotsutredningens arbete. En viktig faktor angavs därvid vara att dubbla sanktionssystem bör undvikas (jfr prop. 1997/98:45, Del 1 s. 531 f.).

Vattenföroreningsavgiften är en viktig del i det rättsliga beivrandet av oljeutsläpp. Sanktionsformen är i sig effektivare än det rent straffrättsliga ansvaret. Myndigheter och befattningshavare som är förtrogna med den problematik som det f.n. innebär att få till stånd lagföringar för oljeutsläpp är därför oroade över att möjligheterna att beivra dessa utsläpp kommer att försämras om vattenföroreningsavgiften ersätts med ett straffansvar, en utveckling som självklart inte alls är önskvärd.

Då det gäller vattenföroreningsavgiftens effektivitet skall emellertid anmärkas att vår genomgång av KBV:s avgiftsärenden gett vid handen att frågetecken kan sättas för om handläggningen alltid uppfyller de viktiga krav på beslutsunderlag och dokumentation som måste ställas på tillämpningen av en sanktion av detta slag. Detta medför bl.a. att det i efterhand är svårt att bedöma vad som förevarit i det enskilda ärendet. Någon granskning av det underlag som ligger till grund för KBV:s beslut sker normalt sett inte heller i domstol.

Vi är införstådda med att det vid ett straffansvar för juridiska personer inte är rimligt att ett olagligt oljeutsläpp bestraffas med både företagsböter och vattenföroreningsavgift. Det är emellertid ännu oklart om ett straffansvar för juridiska personer kommer att införas. Det är uppenbart att vattenföroreningsavgiften i avvaktan på ett slutligt ställningstagande i denna fråga måste finnas kvar. För att ytterligare underlätta uttagandet av sådan avgift föreslår vi vissa förändringar i konstruktionen av vem som skall påföras avgift. Vi föreslår också att avgiften höjs för de vanligast förekommande utsläppen.

Å andra sidan har vi funnit det nödvändigt att vidta vissa förändringar i KBV:s befogenheter att besluta om tvångsåtgärder beträffande ett fartyg, då KBV handlägger ärenden om vattenföroreningsavgift. De ändringar som föreslås torde dock inte leda till någon egentlig förändring av möjligheten att ta ut vattenföroreningsavgift.

Det skall nämnas att vi har övervägt om nuvarande ordning att åklagare skall vara part i domstol vid ett eventuellt överklagande av KBV:s beslut i ärenden om vattenföroreningsavgift bör kvarstå. En bestämmelse innebärande att KBV och inte åklagaren är part i domstol skulle ligga i linje med den senaste tidens utveckling att renodla åklagarrollen

på så sätt att åklagare befrias från sådana uppgifter som inte har någon anknytning till förfarandet i brottmål. Genom skilda lagstiftningsåtgärder har t.ex. åklagaren befriats från att föra talan om viten och vissa avgifter, t.ex. tilläggsavgift vid olovligt byggande, samt om handräckning. Som en konsekvens av att åklagare befriades från skyldigheten att föra talan om tilläggsavgift för olovligt byggande och i stället byggnadsnämnd anförtroddes denna uppgift skall talan i dessa ärenden numera föras i allmän förvaltningsdomstol, dvs. länsrätten, och inte som tidigare i allmän domstol (angående skälen för den ändrade ordningen se prop. 1994/95:23 s. 45 ff.).

Vattenföroreningsavgiften företer många likheter med en straffsanktion. Med hänsyn härtill samt då det vid ett överklagande av beslutet om påförande av avgift kan vara aktuellt med omfattande muntlig bevisupptagning bör prövningen ankomma på allmän domstol och förfarandet följa RB:s regler för bötesbrott. Till detta kommer att prövningen - med hänsyn till behovet av särskild kompetens - bör ske vid sjörättsdomstol. Även om det allmänt sett kan åberopas starka skäl för att befria åklagare från att uppträda som part i ärenden rörande avgifter innebär de krav som bör gälla vad avser domstolsprövningen i ärenden om vattenföroreningsavgift att det just vid dessa ärenden finns särskilda skäl att ha kvar nuvarande ordning. Det kan tilläggas att antalet ärenden som kräver åklagarinsatser är så få att man ur resurssynpunkt knappast uppnår några vinster för åklagarväsendet genom en ändrad ordning. Som kommer att redovisas i avsnitt 24.1 föreslår vi att ett begränsat antal särskilt utbildade åklagare skall vara förundersökningsledare i ärenden om olagliga utsläpp. Det bör ankomma på dessa åklagare att inträda som part vid ett eventuellt överklagande av beslutet om vattenföroreningsavgift.

Det ankommer i och för sig inte på oss att lämna generella synpunkter på Företagsbotsutredningens förslag. Vi konstaterar emellertid att Företagsbotsutredningen i sitt betänkande hänvisat till det arbete som bedrivs av oss och de möjligheter vi har att ta upp lagstiftningen om förorening från fartyg ur ett bredare perspektiv. Att enbart föreslå ändringar inom ramen för nuvarande sanktionssystem och helt bortse från Företagsbotsutredningens förslag har vi därför inte ansett rimligt. Som underlag för ett slutligt ställningstagande i frågan företagsböter-vattenföroreningsavgift har vi utifrån ett sjörättsligt perspektiv övervägt vilka konsekvenser det kan få om vattenföroreningsavgiften ersätts med företagsböter samt pekat på behovet av kompletterande bestämmelser för det fall ett straffansvar för juridiska personer skulle införas.

I det följande behandlas först frågan om företagsböter-vattenföroreningsavgift. Därefter redovisas våra förslag rörande vattenföroreningsavgiften.

20.5 Företagsböter eller vattenföroreningsavgift?

20.5.1 De rättsliga förutsättningarna för att ta ut vattenföroreningsavgift respektive döma till företagsböter

Vattenföroreningsavgift tas ut enligt principen om strikt ansvar. KBV behöver således inte visa att uppsåt eller oaktsamhet legat någon till last. Avgift skall dock inte tas ut om förhållandena varit sådana att utsläppet varit tillåtet p.g.a. en nödsituation eller en olyckshändelse. Om väl ett utsläpp från ett visst fartyg skett anses det dock åligga motparten att göra sannolikt att utsläppet varit av sådan undantagskaraktär.

För ådömande av företagsböter är det en förutsättning att ett brott begåtts i en juridisk persons verksamhet. Straffansvar för den juridiska personen kan således endast utkrävas om det kan visas att ett oljeutsläpp är en följd av en fysisk persons uppsåtliga eller oaktsamma agerande. Enligt Företagsbotsutredningen kommer ansvaret företrädesvis att utlösas av någon inom en juridisk persons verkställande ledning eller av någon som fått tillsyns- och kontrollansvar delegerat till sig. Någon formell begränsning av den personkrets som kan utlösa straffansvaret skall dock inte gälla. Det är vidare att märka att det inte behöver visas vem som begått brottet utan endast att ett brott begåtts i verksamheten.

Med nuvarande reglering av vilka utsläpp som är förbjudna är det främst vid påståenden om plötsliga och oförutsedda fel på utsläppsutrustningen eller andra påståenden om "incidenter" som en skillnad kan uppkomma beträffande kravet på bevisning mellan å ena sidan utdömande av företagsböter och å den andra uttagande av vattenföroreningsavgift. Möjligheten att undkomma straffrättsligt ansvar med hänvisning till fel på utsläppsutrustningen torde emellertid i stora delar undanröjas med vårt förslag att inga utsläpp av oljehaltig blandning får ske inom Sveriges sjöterritorium. Det straffrättsliga ansvaret för den juridiska person som driver sjöfart med fartyget torde därmed i dessa fall i praktiken hamna mycket nära ett strikt ansvar. En skillnad i förhållan-

de till ett rent strikt ansvar uppkommer dock genom att åklagaren måste precisera och styrka vari det brottsliga förfarandet bestått, något som inte är fallet för att vattenföroreningsavgift skall kunna tas ut. Åklagaren måste i ett straffrättsligt förfarande också styrka att brottet begåtts i den juridiska persons verksamhet som är föremål för åtal.

Vid olagliga utsläpp ligger det närmast till hands att anse att det straffrättsliga ansvaret åvilar fartygets redare. Begreppet redare är emellertid svårdefinierat och de traditionella redarfunktionerna, vilka förr oftast åvilade en och samma fysiska eller juridiska person, kan i dag vara uppdelade på flera olika personer, som tillika kan vara hemmahörande i skilda länder. Det är således inte ovanligt att annan än ägaren driver sjöfart med fartyget. Ägaren kan t.ex. hyra ut hela fartyget till en befraktare. Vid s.k. rena bare-boat avtal blir bare-boat befraktaren också fartygets redare. Det finns emellertid ett antal mellanformer av befraktningsavtal där ansvaret för fartyget i skilda avseenden fördelats mellan ägaren och befraktaren och där det kan vara svårt att avgöra vem som skall anses vara redare. Ibland kan man också komma fram till att ansvaret för fartygets drift i de avseenden som har betydelse för det straffrättsliga ansvaret ålegat annan än den som vid en samlad bedömning är att betrakta som fartygets redare. Det förekommer också att redarfunktionerna p.g.a. managementavtal utförs av andra än redaren. S.k. managementbolag åtar sig att för redarens räkning svara för en eller flera funktioner rörande fartyget och kan i vissa fall ha ett sådant inflytande över fartygets drift att brottet bör anses begånget i detta bolags verksamhet.

Förhållandena beträffande ett fartyg kan således vara synnerligen komplicerade och det kan komma att krävas omfattande utredning för att fastställa i vilken juridisk persons verksamhet som det aktuella brottet begåtts.

I flera europeiska länder åvilar det straffrättsliga ansvaret fartygets ägare (*owner*). I situationer då åklagaren inte kan visa att ägaren haft något inflytande över fartygets drift finns emellertid - med Företagsbotsutredningens förslag - inte underlag för att påstå att brottet begåtts i ägarens verksamhet. Om det då inte går att klarlägga vem som i stället för ägaren haft ansvaret för driften kan resultatet bli att ingen kan dömas för brottet. En lättnad föreligger i detta avseende då det gäller vattenföroreningsavgiften eftersom avgift i ett sådant fall kan påföras fartygets ägare.

Ytterligare en skillnad föreligger mellan det straffrättsliga ansvaret och förutsättningarna för att ta ut vattenföroreningsavgift, nämligen om verksamheten inte utövades av en juridisk person. Vattenföroreningsavgift skall här tas ut efter samma principer som då näringsidkaren är en juridisk person. Företagsböter i motsvarande situation är emellertid

inte något som enligt Företagsbotsutredningens förslag är obligatoriskt. I stället föreslås att enskild näringsidkare - under samma förutsättningar som gäller för juridisk person - *får* dömas till företagsböter för brott som någon gjort sig skyldig till i hans näringsverksamhet.

Slutligen skall nämnas att olagliga utsläpp som begåtts på ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen - som en följd av bestämmelserna i havsrättskonventionen - inte alltid kommer att kunna bli föremål för lagföring i Sverige. Däremot ansågs i samband med att Sverige ratificerade konventionen att Sverige var oförhindrat att ingripa med andra medel än rent straffrättsliga eller, med andra ord, att vattenföroreningsavgift fortfarande kunde tas ut (jfr prop. 1995/96:140 s 164). För att denna slutsats skall vara riktig får emellertid vattenföroreningsavgiften inte betraktas som straff (*penalties*) i havsrättskonventionens mening, något som i och för sig kan diskuteras (jfr t.ex. amerikansk rätt där alla sanktioner, även sådana som med svenskt synsätt betraktas som administrativa, benämns *penalties*). Oavsett hur det må förhålla sig härmed kan det ifrågasättas hur mycket en formell möjlighet att ta ut vattenföroreningsavgift p.g.a. utsläpp i zonen i praktiken är värd.

20.5.2 Förfarandet vid vattenföroreningsavgift respektive företagsböter

För utredningen av frågan om företagsböter kommer i princip de allmänna bestämmelserna i RB med flera författningar att gälla. Strafföreläggande skall enligt Företagsbotsutredningen kunna utfärdas med belopp upp till 500 000 kr.

I ärenden om uttagande av vattenföroreningsavgift gäller förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser, dock med vissa specialregler för att möjliggöra en snabb handläggning.

Generellt kan om respektive förfaranderegler sägas att brottsutredningen som huvudregel bygger på ett muntligt förfarande medan förfarandet vid förvaltningsmyndighet i allmänhet är skriftligt. Nedan behandlas under skilda rubriken förfaranderegelernas tillämpning vid olagliga utsläpp.

Delgivning av misstanke och utredningsmaterial m.m.

Enligt RB:s bestämmelser skall vid den tidpunkt då någon skäligen kan misstänkas för brottet, denne, då han hörs, underrättas om misstanken. I samband härmed skall han också upplysas om sin rätt att redan under förundersökningen biträdas av en försvarare. Ytterligare gäller att den

misstänkte innan åtal väcks har en ovillkorlig rätt att ta del av allt som förekommit vid förundersökningen och att han skall underrättas om detta och ges tillfälle att yttra sig samt kunna begära eventuell kompletterande utredning (23 kap. 18 § RB).

Enligt Företagsbotsutredningens förslag skall vad som sägs om att någon skäligen kan misstänkas för brottet, beträffande en juridisk person i stället avse att det skäligen kan antas att det finns tillräckliga skäl för åtal mot den juridiska personen. Vidare skall vad som sägs om den misstänkte i stället avse den juridiska personen samt i tillämpliga delar dess ställföreträdare. Det sagda torde innebära att behörig ställföreträdare för den juridiska personen skall underrättas om den misstanke som riktas mot den juridiska personen samt att också s.k. slutdelgivning måste ske med behörig företrädare för den juridiska personen.

Underrättelse om misstanke sker normalt i samband med ett förhör. JO (JO 1997/98 s. 159 f.) har nyligen uttalat sig i frågan om möjligheten till skriftlig delgivning av misstanke om brott mot bakgrund av bestämmelsen i 8 § förundersökningskungörelsen (1947:948, i fortsättningen förkortad FuK) att i stället för att förhör hålles, skriftlig berättelse får infordras.

Enligt JO har en utgångspunkt för den utvidgade möjligheten att använda skriftliga berättelser uppenbarligen varit att delgivning av misstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket RB skall kunna göras skriftligen i samband med att en skriftlig berättelse infordras från den misstänkte. En förutsättning för att inhämta skiftliga uppgifter är dock att sakförhållandena i ärendet är okomplicerade. Det praktiska användningsområdet för förfarandet torde enligt JO därför vara begränsat. JO anför till sist att det sammanfattningsvis kan konstateras att såväl rättssäkerhetsskäl som praktiska skäl talar för att den misstänkte normalt delges misstanken vid ett muntligt förhör.

Kravet på att en misstänkt skall underrättas om misstanken bör i situationer då underrättelsen kan ske skiftligen innebära att det av utredningsmaterialet måste framgå att den misstänkte nåtts av underrättelsen.

S.k. slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § RB får ske såväl muntligen som skriftligen. Om för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader kan en skriftlig underrättelse inte skickas till parten per post utan måste formellt delges. Förenklad delgivning enligt 3 a § delgivningslagen (1970:428) får användas (jfr 12 a § FuK).

För olagliga utsläpp är föreskrivet böter eller fängelse i högst två år (i vissa fall kan dock endast böter följa på brottet). Trots att straffet för en juridisk person endast kan bli företagsböter innebär detta inte att böter - enligt Företagsbotsutredningens förslag - skall anses föreskrivet för brottet. De hänvisningar som i olika sammanhang görs till straffskalan för brottet kommer således också att gälla i dessa sammanhang

(jfr SOU 1997:127, Del A s. 434). Det sagda innebär att s.k. slutdelgivning som sker skriftligen måste delges.

S.k. slutdelgivning innebär att den misstänkte bereds tillfälle att ta del av hela utredningen. Slutdelgivning kan i princip inte ske samtidigt som den misstänkte underrättas om misstanken och anmodas lämna en skriftlig berättelse enligt 8 § FuK. Innan den misstänkte hörts kan nämligen utredningen inte anses slutförd (se JO 1997/98 s. 164).

I samband med att slutdelgivning sker bör den misstänkte dock kunna tillställas ett strafföreläggande för eventuellt godkännande. Om strafföreläggandet inte godkänns måste - om processen skall fortsätta - åtal väckas. Som ytterligare delgivningsomgång tillkommer då att ställföreträdare för den juridiska personen skall delges stämning med kallelse till huvudförhandling i brottmålet. I de flesta fall bör dock saken tillfredsställande kunna utredas i den juridiska personens frånvaro. Företrädare för den juridiska personen behöver då inte inställa sig vid förhandlingen. Om dom meddelas gäller att denna vinner laga kraft och kan verkställas utan att ytterligare delgivning behöver ske.

Också i ärendet om vattenföroreningsavgift gäller enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) att utredningsmaterial skall kommuniceras med den som skall påföras avgift. Kommunikationsskyldigheten kan sägas motsvara kravet på slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § RB. Kommunikation behövs dock inte i vissa närmare angivna fall, bl.a. om det kan befaras att genomförandet av beslutet i ärendet annars skulle avsevärt försvåras eller om ärendets avgörande inte kan uppskjutas.

Undantagen från kommunikationsskyldigheten bör inte kunna tillämpas i ärenden om uttagande av vattenföroreningsavgift; det rör sig många gånger om betydande belopp som skall påföras och det måste betraktas som stötande om den enskilde inte ges tillfälle att komma till tals innan ärendet avgörs (jfr Lagrådet i prop. 1982/83:87 s. 50). För det fall vattenföroreningsavgiften skulle vara att anse som straff i Europakonventionens mening är kommunikation nödvändig.

Underrättelse enligt förvaltningslagen kan ske muntligen, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Huvudregeln om kommunikationsplikt är att fatta så, att det i princip krävs att parten nåtts av underrättelsen om utredningsmaterialet (se T. Hellners Nya förvaltningslagen med kommentarer, 1991, s. 203 samt där angivna hänvisningar till prop. 1971:30). Regeln innebär emellertid inte något krav på att full bevisning alltid måste föreligga om att underrättelsen verkligen kommit parten till handa. Myndigheten anses i förhållandevis stor utsträckning berättigad att utgå från att parten nåtts av försändelser som tillställts honom med posten i vanligt brev (prop. 1971:30 s. 703). Det förhållandet att formlig delgivning inte alltid behöver ske skall ses i ljuset av att överklagandetiden för ett förvaltningsbeslut räknas från

den dag då klaganden fick del av beslutet. Överklagandetiden för ett slutligt avgörande av allmän domstol räknas däremot från den dag beslutet eller domen meddelades, oberoende av om delgivning skett.

För att underlätta kommunikation i ärenden om vattenföroreningsavgift finns en särskilt bestämmelse i VlfL. Enligt denna är befälhavaren behörig att på partens vägnar ta emot underrättelse enligt 17 § förvaltningslagen och avge yttrande som avses i samma lagrum. Befälhavaren är också behörig att ta emot underrättelse om KBV:s beslut samt att överklaga beslutet.

Anledningen till att den särskilda kommunikationsmöjligheten infördes var att det - när den avgiftsskyldige är ett utländskt rederi - ofta kan vara svårt att nå rederiet med en underrättelse utan avsevärd tidsutdräkt. Att ge befälhavaren behörighet att företräda redaren förenklade förfarandet och torde enligt Lagrådet vara till fördel för den avgiftsskyldige (prop. 1982/83:87 s. 50-51).

Delgivning av utredningsmaterialet med befälhavaren är något som sällan förekommer i praktiken. Normalt ställs säkerhet för avgiftsskyldigheten så snabbt att kommunikation inte hinner ske. I stället agerar ibland en svensk mäklare ombud för redaren. Kommunikation sker då med denne (ibland befullmäktigas mäklaren skriftligen att agera ombud, t.ex. av befälhavaren. Ofta synes emellertid skriftliga fullmakter inte upprättas). I andra fall sker kommunikation direkt med den avgiftsskyldige. Kommunikation sker oftast genom att ett föreläggande skickas med posten som vanligt brev. Det skall tilläggas att det för förfarandet vid förvaltningsmyndighet inte uppställs något absolut krav på att ombud skall ha fullmakt. I motsats till vad som är fallet vid domstol har överlämnats åt myndigheten att avgöra om fullmakt skall krävas eller inte. När det är fråga om ett ärende av större betydelse i ekonomiskt eller annat hänseende - dit ett ärende om vattenföroreningsavgift enligt vår uppfattning måste räknas - bör dock fullmakt i regel fordras. Med hänsyn till att förfarandet hos KBV är skriftligt ligger det i sakens natur att skriftlig fullmakt måste upprättas.

Ett beslut i ärendet om vattenföroreningsavgift är omedelbart verkställbart, om inte annat förordnas eller säkerhet ställs för avgiftsskyldighetens fullgörande. För att beslutet skall vinna laga kraft måste det emellertid delges. Enligt 8 kap. 6 § förordningen om åtgärder mot förorening från fartyg skall beslutet delges fartygets befälhavare samt, om det är möjligt, den beslutet avser. Om delgivning regelmässigt sker är något som vi inte kunnat få klarhet i. I vart fall kan av KBV:s handlingar i ärendena ofta inte utläsas om delgivning har skett.

Vad vi kunnat utröna har aldrig verkställighet skett i ett fartyg. I de fall fartyget blivit föremål för ingripande av svenska myndigheter ställs normalt säkerhet för avgiftsskyldigheten. Säkerheten kan då tas i an-

språk sedan beslutet vunnit laga kraft. Praktiskt kan delgivning av beslutet ske med ett befullmäktigat ombud i Sverige. Har fartyget inte blivit föremål för ingripande i Sverige är möjligheten till omedelbar verkställighet av betydelse främst om den avgiftsskyldige är ett svenskt rättssubjekt. I andra fall bygger förfarandet i princip på att avgiften frivilligt betalas. Enligt de uppgifter vi fått från KBV och Tullverket (som sköter indrivningen av vattenföroreningsavgifterna) betalas avgifterna i de allra flesta fall. Under år 1997 inflöt sammanlagt drygt 1 miljon kr till statskassan i form av debiterade vattenföroreningsavgifter.

Säkerställande av betalning

För handläggningen av vattenföroreningsärendena gäller att KBV kan meddela sådana förbud eller förelägganden beträffande fartyget eller lasten som krävs för att säkerställa statens anspråk på avgiften. Regeln är dock endast tillämplig om ägare av fartyget eller lasten påförs avgift eller det finns sannolika skäl för att så skall ske.

Vid ett straffansvar för juridiska personer kommer det att vara möjligt att besluta om kvarstad i fartyget under samma förutsättningar som i dag gäller för kvarhållande i ärendet om vattenföroreningsavgift (dvs. om fartyget tillhör den misstänkte). Någon nämnvärd skillnad torde därmed inte uppstå mellan sanktionsformerna i detta avseende.

Det skall tilläggas att vi föreslår att det för brottmålsförfarandet skall införas en möjlighet att under begränsad tid kvarhålla ett fartyg för att säkerställa betalning, utan att beslut om kvarstad behöver meddelas och oavsett vem fartyget tillhör (se härom avsnitt 23.4.5) Även kvarhållande i ärenden om vattenföroreningsavgift föreslås under begränsad tid kunna ske oavsett vem som är ägare av fartyg eller last.

20.5.3 Samlad bedömning

Det kan konstateras att det är enklare och går snabbare att nå fram till ett beslut i ärendet om vattenföroreningsavgift än till ett avgörande i ett brottmål. I situationer då man når fram till ett avgörande innebär emellertid brottmålsförfarandet en fördel genom att avgörandet vinner laga kraft efter viss begränsad tid utan att ytterligare delgivning behöver ske.

Att ersätta vattenföroreningsavgiften med företagsböter bör inte nämnvärt påverka möjligheterna att beivra utsläpp som begås i svenska juridiska personers verksamhet. På sjöfartens område har man emellertid ofta att göra med utländska rättssubjekt. Av den tidigare redovis-

ningen kan konstateras att främst förfarandet vid företagsböter i dessa fall torde komma att vålla betydligt större problem. De skillnader som uppkommer mellan ett straffansvar enligt Företagsbotsutredningens förslag och en sanktionsavgift i nuvarande form kan beskrivas utifrån två typfall; om det fartyg på vilket brottet begåtts har blivit föremål för ingripande i Sverige eller om sådant ingripande inte har skett.

I situationer då ett fartyg blir föremål för ingripande av svenska myndigheter innebär den särskilda regeln om befälhavarens behörighet i ärendet om vattenföroreningsavgift att kommunikation m.m. kan ske med befälhavaren. Vidare kan befälhavaren i egenskap av behörig företrädare uppdra åt annan att i de avseenden som anges i bestämmelsen företräda den avgiftsskyldige. Sedan beslutet delgetts ankommer det på den avgiftsskyldige att vara aktiv och överklaga beslutet för att detta inte efter viss kortare tid skall vinna laga kraft.

Befälhavaren är emellertid normalt sett inte behörig ställföreträdare för den juridiska person som det är aktuellt att ådöma företagsböter. Drivs fartyget av en enskild näringsidkare behöver denne inte nödvändigtvis vara befälhavare. Man kan således inte utgå från att delgivning med den misstänkte näringsidkaren kan ske med befälhavaren.

Om inte befälhavaren genom en särskild regel ges behörighet att företräda den som ansvarar för fartygets drift måste en formellt behörig ställföreträdare efter ingripandet delges misstanke osv. Utredningen kan därmed inte slutföras i ett sammanhang och möjligheterna att slutligt döma till sanktion kommer påtagligt att försämras (se härom nedan vad som gäller då ingripande inte har skett).

Om ett fartyg inte blir föremål för ingripande av svenska myndigheter är den särskilda möjligheten till kommunikation med befälhavaren av ringa värde. I en sådan situation är det nämligen ofta svårare att nå befälhavaren än den juridiska personen med en underrättelse.

I ärendet om vattenföroreningsavgift gäller inte något formellt krav på att en underrättelse skall delges. Trots det måste man kunna utgå från att underrättelsen nått parten. Vidare måste för att beslutet skall vinna laga kraft delgivning under alla förhållanden ske i ett senare skede. Om fartyget inte är svenskt kvarstår vidare problemet med att driva in avgiften.

Brottmålsförfarandet i motsvarande situation (dvs. då den juridiska personen är utländsk och direkt ingripande inte har skett) förutsätter antingen att delgivning av misstanke och muntligt förhör kan ske efter en begäran om internationell rättshjälp eller att det finns formella förutsättningar för ett skriftligt utredningsförfarande samtidigt som den juridiska personen är beredd att medverka i ett sådant förfarande. För båda formerna måste klarläggas vem som är behörig ställföreträdare för den juridiska personen, vilket kan vara nog så svårt. Kan denne inte delges

misstanke samt underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB kan åtal inte väckas i Sverige. Förutsättningarna för att avgöra målet är också små om den juridiska personen kommer med påståenden och invändningar som bara kan klarläggas genom personlig inställelse vid en huvudförhandling. Även om avgörande kan ske i den juridiska personens frånvaro kan denne också undgå lagföring om han inte kan delges stämning med kallelse till en brottmålsförhandling. Om man når fram till en fällande dom kvarstår i många fall problemen med att driva in bötesbeloppet.

I den angivna situationen finns det således goda möjligheter för en utländsk juridisk person att undkomma ett straff i Sverige. Man kan säga att företagsböter i en situation som den nu beskrivna många gånger kommer att förutsätta - förutom att företrädare för den juridiska personen kan delges misstanke - att ett utfärdat strafföreläggande godkänns och frivilligt betalas.

Samtidigt kan konstateras att inte heller vattenföroreningsavgiften i den angivna situationen har förutsättningar att fungera riktigt effektivt. Visserligen når man snabbare och oftare fram till ett beslut. Problem kan emellertid uppkomma efter beslutet, med delgivning och verkställighet. Även denna sanktionsform bygger således i stor utsträckning på att avgiften frivilligt betalas.

De svårigheter som uppkommer med juridiska personer som inte vill medverka skall möjligen inte överdrivas. Erfarenheterna från t.ex. Nederländerna är att utfärdade "settlements" godkänns och frivilligt betalas i en tredjedel av fallen. Blir det domstolsprocess är den juridiska personen oftast företrädd av ett ombud vid förhandlingen. Enligt KBV betalas också vattenföroreningsavgifterna i de allra flesta fall frivilligt.

Sammanfattningsvis kan sägas att de faktiska skillnaderna mellan att beivra ett oljeutsläpp med företagsböter eller med vattenföroreningsavgift inte är så stora om den som är ansvarig för verksamheten är en svensk juridisk person medan möjligheterna skiljer sig avsevärt i situationer då den ansvarige är ett utländskt rättssubjekt.

Om företagsböter från effektivitetssynpunkt skall ha förutsättningar att fungera på något så när samma sätt som vattenföroreningsavgiften måste ansvarig juridisk person kunna delges via befälhavaren eller av honom befullmäktigat ombud. För att undvika diskussioner rörande frågan i vilken juridisk persons verksamhet som brottet begåtts bör genom en särskild bestämmelse också regleras på vem det straffrättsliga ansvaret vilar. Som ytterligare förutsättningar för ett straffansvar bör vidare gälla att det av oss föreslagna förbudet mot utsläpp av oljehaltiga blandningar införs samt att - på sätt vi föreslår - möjlighet finns att kvarhålla ett fartyg för att säkerställa betalning av böter. Om säkerhet måste ställas finns nämligen anledning förmoda att den utländska juri-

diska person som skall göras straffrättsligt ansvarig har ett större intresse av att medverka i utredningen än vad som annars kan antas bli fallet.

Förslag till en särskild bestämmelse som reglerar i vilken juridisk persons verksamhet som brottet skall anses begånget

Det naturligaste är att det straffrättsliga ansvaret som huvudregel åvilar fartygets redare. Med redare bör jämställas annan som vid tidpunkten för överträdelsen i redarens ställe utövade ett avgörande inflytande över fartygets drift. Denna definition bör då kunna avse tidsbefraktare men också den som faktiskt opererat fartyget, t.ex. ett managementbolag. I situationer då det inte kan klarläggas vem som utövat ett avgörande inflytande över fartygets drift på sätt att brottet måste anses begånget i dennes verksamhet bör särskilt anges vem som skall anses ansvarig. Närmast till hands är att ansvaret i sådant fall åvilar fartygets ägare. Uppgift om vem som är ägare till ett fartyg är något som enkelt kan fastställas. Framkommer inget särskilt om redarförhållandena m.m. bör man också kunna utgå från att ägaren är redare. Även i situationer då det finns omständigheter som tyder på att annan än ägaren ansvarat för driften, men det inte kan styrkas vem denne är, bör emellertid ansvar kunna utkrävas av ägaren. Dock bör ägaren kunna undgå straffrättsligt ansvar om han visar att han inte haft ett avgörande inflytande över fartygets drift. Att lägga på ägaren att prestera utredning i nu nämnt avseende bör betraktas som invändningsfritt mot bakgrund av att ägaren är den som bäst bör känna till förhållandena beträffande fartyget. Ägaransvaret är också internationellt accepterat.

En bestämmelse som reglerar ansvaret i nu föreslaget avseende bör kunna utformas på följande sätt

"Ansvar skall ådömas fartygets ägare, redare eller annan som vid gärningstillfället utövade ett avgörande inflytande över fartygets drift.

Om annat inte visas skall den som vid gärningstillfället var fartygets ägare anses ha ett sådant inflytande över fartygets drift att ansvar får ådömas honom."

Befälhavarens behörighet i ett eventuellt brottmålsförfarande rörande företagsböter

Behov att kunna delge misstanke med befälhavaren samt allmänt låta denne företräda den fysiska eller juridiska person som är ansvarig för fartygets drift uppkommer främst då ansvar aktualiseras för ett ut-

ländskt rättssubjekt och fartyget blir föremål för ingripande medan det befinner sig i Sverige.

Riktar sig misstanken mot en svensk näringsidkare finns normalt inget behov av denna speciella delgivningsmöjlighet. Inte heller i situationer då misstanken riktar sig mot ett utländskt rättssubjekt men fartyget inte blivit föremål för ingripande i Sverige finns det mycket att vinna på att låta delgivning ske med befälhavaren, såvida inte befälhavaren är svensk, anställd av ett utländskt rederi.

Då befälhavaren i frågor rörande vattenföroreningsavgift gavs behörighet att företräda den som det var aktuellt att påföra avgift hänvisade Lagrådet bl.a. till den behörighet befälhavaren har att företräda redaren enligt sjölagen (1994:1009). Vidare angavs att befälhavaren i regel var den som bäst kände till de faktiska förhållanden som kunde vara av betydelse för ärendets avgörande och att han därför i allmänhet hade större förutsättningar än den avgiftsskyldige att avge ett meningsfullt yttrande. Det ansågs därför inte möta några betänkligheter att ge befälhavaren behörighet att för den avgiftsskyldiges räkning bl.a. ta emot underrättelse enligt förvaltningslagen.

Befälhavaren är enligt 6 kap. 8 § sjölagen behörig att på redarens vägnar företa rättshandlingar som avser bevarandet av fartyget eller utförandet av resan. Han är vidare behörig att träffa avtal om att på resan ta med gods och, på ett fartyg som är avsett för det, passagerare samt att väcka talan i mål som rör fartyget och utföra denna talan.

Enligt tredje stycket samma paragraf åligger det befälhavaren att underrätta redaren om åtgärder av vikt som han ansett nödvändiga för fartygets eller de ombordvarandes säkerhet, om resans förlopp, om de rättshandlingar som företagits under resan och om allt annat som kan vara till nytta för redaren att känna till. Innan en åtgärd av vikt vidtas bör befälhavaren enligt lagrummet inhämta föreskrifter av redaren eller det ombud denne anvisat.

Befälhavaren har således en form av ställningsfullmakt i frågor som rör fartyget och resans förlopp. Han är också skyldig att ersätta den skada som han genom fel eller försummelse i tjänsten orsakar redaren.

Befälhavarens underrättelseskyldighet innebär att man bör kunna utgå från att redaren alltid underrättas i situationer då det är praktiskt möjligt att låta delgivning ske med befälhavaren. Fartyget har i sådana fall regelmässigt varit föremål för någon form av ingripande. Det normala är då också att fråga uppkommit om att ställa säkerhet och att redaren kontaktats i denna angelägenhet.

De särpräglade förhållanden som råder på sjöfartens område och befälhavarens speciella ställning ombord innebär att det inom just denna näringsverksamhet borde kunna betraktas som invändningsfritt att befälhavaren har behörighet att företräda redaren även i straffrättsliga

sammanhang. Det kan tilläggas att utländska bolag redan i dag kan delges via befälhavaren i t.ex. Storbritannien.

Å andra sidan kan anföras att befälhavaren ofta är den som kan vara aktuell för ett personligt straffansvar och att befälhavaren därför kan hamna i en intressekonflikt. Att den juridiska person mot vilken misstanken riktas kan komma att företrädas av någon som personligen kan göras straffrättsligt ansvarig är emellertid inte unikt för dessa fall. Allmänt får det också anses ankomma på redaren att se till att han anställer en befälhavare som uppträder lojalt och inte handlar i strid med redarens intressen.

Sammanfattningsvis anser vi att det bör vara möjligt att ge befälhavaren behörighet att uppträda som ställföreträdare för redaren i brottmålsförfarandet. Med vårt förslag till utformning av en bestämmelse som reglerar vilken juridisk person som skall göras straffrättsligt ansvarig kommer behörigheten att avse även fartygets ägare i situationer då denne är att betrakta som redare. Mera tveksamt är om behörigheten kan avse annan som i redarens ställe utövade ett avgörande inflytande över fartygets drift.

Straffrättsligt ansvar för annan än ägaren eller redaren torde inte bli särskilt vanligt förekommande. I de fall då så är aktuellt finns anledning att utgå från att befälhavaren har en sådan relation till den som ansvarat för driften att han håller denne underrättad. Befälhavaren bör således också kunna ges behörighet att företräda den som i redarens ställe utövade ett avgörande inflytande över fartygets drift.

Befälhavarens behörighet enligt vad som nu sagts bör avse att ta emot underrättelse om misstanke för ansvarigt subjekts räkning samt att i övrigt uppträda som ställföreträdare i brottmålsförfarandet.

Delgivning av misstanke skall ske med den som är skäligen misstänkt. Då sådan delgivning sker med befälhavaren måste därmed preciseras för vilken fysisk eller juridisk person som han mottar delgivning. Skulle det senare visa sig att annan än den för vilken befälhavaren först mottagit delgivning är skäligen misstänkt måste ny delgivning ske. Om även denna delgivning kan ske med befälhavaren kommer denne under utredningen av samma brott att företräda skilda fysiska eller juridiska personer, vilka dessutom kan ha sinsemellan motstridiga intressen. En sådan ordning kan inte anses acceptabel i straffrättsliga sammanhang.

20.5.4 Vilken sanktionsform bör väljas?

Det individuella straffansvaret vid olagliga utsläpp har sina brister. Förutom de svårigheter som det innebär att styrka vilken fysisk person som är ansvarig för brottet blir den ådömda påföljden ofta så mild att

den inte avskräcker från lagöverträdelser. Ur preventiv synvinkel krävs därför att det individuella straffansvaret kompletteras av en effektiv sanktion mot den som kan ha ekonomisk vinning av att begå ett sådant brott, dvs. främst den fysiska eller juridiska person som driver sjöfart med fartyget.

Vid valet mellan företagböter och vattenföroreningsavgift kan allmänt sägas att ett straffansvar är att föredra från rättssäkerhetssynpunkt och också leder till ett mer renodlat system. Vidare finns inom ramen för ett straffrättsligt förfarande större förutsättningar att få till stånd en adekvat beloppsmässig nivåhöjning av sanktionen och därigenom bättre anpassa den till bötesbeloppen i andra europeiska länder. Utdömda böter kan vidare antas bli mer kännbara dels därför att redaren sannolikt inte har lika stora möjligheter att försäkra sig mot böter som mot en avgift dels därför att - oavsett bötesnivån - det klander som ligger i att bli utpekad som brottslig för en seriös redare i sig kan antas utgöra en kännbar sanktion. De uppräknade fördelarna med ett straffansvar är emellertid inte värda något om det brister i förutsättningarna för att åstadkomma en lagföring.

Som vi tidigare konstaterat bör från effektivitetssynpunkt inte uppkomma några nämnvärda skillnader mellan straffansvar och vattenföroreningsavgift om ansvar aktualiseras för ett svenskt rättssubjekt. Däremot blir skillnaderna betydande om den ansvarige är utländsk. Under förutsättning att det vid ett straffansvar anses möjligt att införa de särskilda regler som vi ansett nödvändiga bör dock skillnaderna kunna begränsas. Samtidigt kan konstateras att främst införandet av en bestämmelse som ger befälhavaren behörighet att företräda ansvarigt subjekt innebär ett avsteg från gängse principer och kan anses mer diskutabelt i ett brottmålsförfarande än i ett förfarande där sanktionen består i en avgift.

Frågan om företagsböter - helt eller delvis - bör införas i enlighet med Företagsbotsutredningens förslag är från principiell ståndpunkt mycket långtgående. Det ankommer inte på oss att slutligt ta ställning i frågan företagsböter-vattenföroreningsavgift. Vad vi velat peka på är de fördelar respektive nackdelar som kan uppkomma beroende på vilken av de båda sanktionsformerna man väljer och vilka regler som kommer att gälla för förfarandet.

20.6 Åtgärder beträffande vattenföroreningsavgiften

Vi föreslår att det vid sidan av avgiftsskyldigheten för redare införs en utvidgad möjlighet att påföra ägaren vattenföroreningsavgift.

Vi föreslår vidare en generell höjning av vattenföroreningsavgifterna för de vanligast förekommande utsläppen.

20.6.1 Vem skall påföras vattenföroreningsavgift?

Den bestämmelse som reglerar vem som skall påföras vattenföroreningsavgift återfinns i 8 kap. 2 § VlfL. Enligt bestämmelsen skall vattenföroreningsavgift påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets redare. Om det avgörande inflytandet över fartygets drift utövades av någon annan i redarens ställe, skall avgiften dock påföras den andre. Finns inte någon som skall påföras avgift enligt vad som nu sagts eller kan det inte utan att ärendet blir väsentligen fördröjt fastställas vem denne är, skall avgiften påföras den som vid överträdelsen var fartygets ägare.

Bestämmelsen bygger på grundtanken att avgift i första hand skall påföras fartygets redare, eftersom redaren vanligen är den som har det avgörande inflytandet över fartygets drift. När redarfunktionerna är delade mellan flera, såsom vid olika charteravtal, skall avgift i princip påföras den som vid en helhetsbedömning av omständigheterna i det konkreta fallet får anses stå för den övervägande delen av redarfunktionerna. I vissa fall skall dock avgiftsskyldigheten i stället åvila förhyraren. Härmed torde åsyftas fall då förhyraren visserligen inte utövar de huvudsakliga redarfunktionerna men likväl haft en sådan befattning med fartygets drift att avgiftsskyldigheten rimligen bör åvila honom. I förarbetena nämns endast charteravtal och tidsbefraktares ansvar. Om också den som faktiskt opererar fartyget utan att vara förhyrare, t.ex. ett managementbolag, kan komma i fråga för avgiftsskyldigheten är därmed tveksamt.

Det skall anmärkas att KBV i en situation då någon annan än redaren haft det avgörande inflytandet inte kan välja fritt mellan att påföra redaren eller den andre avgift utan avgift skall i sådant fall påföras den senare.

Först när det saknas såväl redare som någon som har befattning med fartyget i redarens ställe eller det inte utan att ärendet väsentligen för-

dröjs kan fastställas vem denne är får avgift påföras fartygets ägare. Avgiftsskyldighet kan således inte åläggas ägaren om redaren eller brukaren i enlighet med vad som nyss sagts är känd. Inte heller kan avgift påföras ägare - som inte är redare eller brukare - om både redaren och brukaren är kända men oklarhet råder om vilkendera av dem som bör påföras avgiften (jfr prop. 1982/83:87 s. 37, 52-53 samt 72).

KBV har i sitt arbete tillgång till Lloyds fartygsregister. Av detta framgår ägarförhållandena m.m. beträffande ett fartyg. Om det för att det skall anses fastställt vem som är redare eller brukare av ett utländskt fartyg är tillräckligt att dessa antecknats som "manager" eller "operator" i fartygsöversikten är tveksamt. I förarbetena sägs endast att det i fråga om utländska fartyg i vissa fall kan vara svårt att klarlägga vem som är redare. Eftersom det i allmänhet är möjligt att via fartygsregistret (varmed torde åsyftas det nationella fartygsregistret) få besked om vem som är ägare av fartyget bör det av effektivitetsskäl finnas en möjlighet att vända sig mot ägaren i sådant fall (prop. 1982/83:87 s. 18).

Den internationella benämningen *manager* förekommer också i ISM-koden och anges där, tillsammans med *bareboat charterer*, som exempel på annan person eller organisation som har övertagit fartygsägarens ansvar för fartygets drift och som därvid gått med på att överta de skyldigheter och det ansvar som koden föreskriver. Begreppet manager motsvaras i den svenska översättningen av begreppet redare. Det är emellertid tveksamt om managerbegreppet alltid är liktydigt med det svenska redarbegreppet. Det är vidare att märka att en manager inte behöver vara tidsbefraktare. Också begreppet *operator* är svårdefinierat.

I praktiken tycks det förhållandet att någon annan än ägaren antecknats som "manager" ibland medföra att denne påförs avgiften. Vanligt i denna situation, liksom då uppgift finns om både "manager" och "operator", är emellertid att fartygets ägare påförs avgift. Då det gäller den praktiska tillämpningen skall dock anmärkas att det av besluten i vissa fall inte klart kan utläsas vem avgiften påförts. Av naturliga skäl påförs ägaren alltid avgift om uppgift om annan ansvarig saknas.

Överväganden och förslag

Av de subjekt som bör kunna komma ifråga för avgiftsskyldighet delar vi uppfattningen att redaren är den som det ligger närmast till hands att påföra avgift. Vi menar emellertid att det finns behov att vid sidan om redaransvaret ha ett mer vidsträckt ägaransvar.

Ägaransvaret har starkt stöd internationellt. Det är t.ex. ägaren som bär det skadeståndsrättsliga ansvaret enligt ansvarighetskonventionen. Ägaren är också primärt ansvarig enligt ISM-koden. Vidare är fartygets

ägare den som i flera länder görs straffrättsligt ansvarig vid oljeutsläpp. Det skall i sammanhanget också anmärkas att det svenska redarbegreppet i mångt och mycket förlorat sin ursprungliga betydelse och att det allmänt sett kan ifrågasättas om man bör hålla fast vid detta begrepp. Att införa ett utvidgat ägaransvar kan under alla förhållanden inte anses oförenligt med en avgiftsskyldighet av det slag som vattenföroreningsavgiften är. I stället får det anses ankomma på ägaren att försäkra sig om att han i sin tur kan utkräva ersättning motsvarande avgiften av den till vilken han uppdragit att ansvara för fartygets drift.

Förutom att redare och ägare bör kunna påföras avgift bör avgiftsskyldighet kunna åläggas annan som i ägarens eller redarens ställe ansvarat för fartygets drift, t.ex. tidsbefraktare eller ett managementbolag. Att fastställa vem av ägaren/redaren eller annan som haft "det avgörande inflytandet över fartygets drift" kan emellertid kräva omfattande utredning. För avgiftsskyldighet bör det vara tillräckligt att den som påförs avgift faktiskt utövat "ett avgörande inflytande över fartygets drift". Ett sådant inflytande har alltid redaren. Genom särskild reglering bör även ägaren presumeras ha ett sådant inflytande. Det sagda skulle leda till att KBV - om det inte visas att ägaren saknat inflytande över fartygets drift - alltid kan påföra ägaren avgift. Avgift kan alternativt påföras en känd redare. Vidare kan KBV i situationer då annan än redaren/ägaren utövat ett avgörande inflytande över fartygets drift välja att i stället påföra denne avgift.

20.6.2 Höjd vattenföroreningsavgift för de vanligast förekommande utsläppen

Huvudtanken med vattenföroreningsavgiften är att den skall verka preventivt och därför vara ekonomiskt kännbar. Efter att ha varit oförändrad sedan tillkomsten år 1984 höjdes avgiften den 1 januari 1995 samtidigt som den indexreglerades.

Skälet till höjningen var att penningvärdets förändring successivt gjort att den sanktion som avgiften innebär relativt sett blivit mindre ingripande. Detta kunde ha bidragit till att utsläppen ökat under senare år. Som skäl för att höja avgiften mer än vad som motsvarades av penningvärdets förändring åberopades att havsmiljön blivit allt sämre (prop. 1994/95:28 s. 6).

Genom höjningen skulle avgiften återfå sin preventiva verkan. För att avgiften skulle fungera i ett längre perspektiv knöts den till det gällande basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Det angavs i propositionen att när man fått erfarenhet av de då föreslagna höjningarna det kunde övervägas att ytterligare höja avgifterna för de

mindre utsläppen i förhållande till de större. Ett sådant förslag till ytterligare höjning hade vid remissbehandlingen lämnats av SjöV.

Antalet upptäckta oljeutsläpp har, efter att ha fortsatt att öka under år 1995, sjunkit något under de två senaste åren. Om det lägre antalet upptäckta utsläpp har samband med de höjda vattenföroreningsavgifterna är emellertid något som det är svårt att dra några säkra slutsatser om.

Merparten oljeutsläpp i svenska vattenområden understiger 1 000 liter. Sedan år 1994 har inte något utsläpp överstigande 100 000 liter inträffat. Ett mycket begränsat antal har legat i intervallet 10 000 - 100 000 liter. De riktigt stora utsläppen begås sällan uppsåtligen eller av oaktsamhet utan beror i de allra flesta fall på en olyckshändelse med fartyget. Vattenföroreningsavgift aktualiseras i dessa fall bara om man ombord inte gjort vad man kunnat för att begränsa utsläppets omfattning. Avgiften vid de större utsläppen torde därför ha begränsad preventiv effekt. De volymmässigt mindre utsläppen kan däremot ofta antas ha sin grund i ett medvetet åsidosättande av gällande utsläppsregler eller i bristande noggrannhet vid lastning/lossning m.m. Det är alltså främst vid dessa utsläpp som det från preventiv synpunkt finns behov av en effektiv och kännbar sanktion.

Vattenföroreningsavgiften för utsläpp upp till 1 000 liter uppgår, beroende på fartygets storlek, f.n. till mellan 1 och 2,5 basbelopp. För de minsta fartygen med en bruttodräktighet upp till och med 3 000 är avgiften ett basbelopp eller 36 400 kr. För ett "normalt" utsläpp där oljemängden understiger 1 000 liter är detta en mycket låg summa sett i relation till vad det kostar att ligga still i hamn medan oljeavfallet lämnas till en mottagningsanläggning. Inte heller den avgift som utgår för de större fartygen eller avgiften för utsläpp i storleksordningen 1 001 - 26 000 liter är tillräckligt hög för att avskräcka mindre nogräknade redare från att släppa ut oljeavfallet till sjöss.

Den av Helsingforskommissionen nyligen antagna Östersjöstrategin innebär krav på att fartyg skall lämna allt avfall, som inte får släppas ut till sjöss, till en mottagningsanordning innan fartyget lämnar hamn. Om denna förpliktelse skall få avsedd effekt måste den som bryter mot avlämningsskyldigheten och i stället släpper ut oljan till sjöss drabbas av en mer kännbar sanktion än vad som i dag är fallet. Vi menar därför att det - trots att erfarenheterna av höjningen av vattenföroreningsavgifterna fortfarande är begränsade - finns skäl att redan nu ytterligare höja avgiften för de utsläpp där oljemängden understiger 26 001 liter.

Då det gäller utsläpp med en oljemängd upp till och med 1 000 liter anser vi att en fördubbling bör ske av avgiftens storlek. Undantag bör dock göras för de minsta utsläppen, understigande 50 liter. Beträffande dessa bör gälla samma avgift som i dag. I intervallet 1 001 - 26 000 li-

ter bör avgiften grundas på en fördubbling av det antal basbelopp som avgiften bygger på i dag. För att avgiftens storlek skall överensstämma med avgiften vid utsläpp över 26 000 liter måste dock en anpassning ske av procentsatsen per påbörjat antal 1 000 liter över 1 000 liter.

I och för sig kan anföras skäl för ytterligare höjning av vattenföroreningsavgifterna. I sammanhanget måste emellertid vägas in att ju högre avgifterna blir desto mer närliggande det straffrättsliga förfarandet hamnar man. Vi har därför valt att stanna för en begränsad avgiftshöjning, som dock berör de vanligast förekommande utsläppen och därför kan förväntas få stor praktisk betydelse.

Beträffande utsläpp överstigande 26 000 liter samt då det gäller avgiftskonstruktionen i sig har vi inte funnit skäl att föreslå några ändringar.

Avgifterna skulle med vårt förslag bli enligt följande.

Utsläppt oljemängd i liter	Avgift i basbelopp för fartyg med bruttodräktighet			
	upp till och med 3 000	3 001-15 000	15 001-50 000	50 001 och större
mindre än 50	1	1,5	2	2,5
50—1 000	2	3	4	5
1 001—26 000	2 samt 0,16	3 samt 0,24	4 samt 0,32	5 samt 0,4
	per påbörjat antal 1 000 liter utöver 1 000 liter			
26 001—101 000	6 samt 0,16	9 samt 0,24	12 samt 0,32	15 samt 0,48
	per påbörjat antal 1 000 liter över 26 000 liter			
101 001—501 000	18 samt 0,04	27 samt 0,06	36 samt 0,08	51 samt 0,12
	per påbörjat antal 1 000 liter utöver 501 000 liter			
501 001 och mer	34 samt 0,02	51 samt 0,03	68 samt 0,04	99 samt 0,06
	per påbörjat antal 1 000 liter utöver 501 001 liter			

21 Brottsutredningen av oljeutsläpp

Utgångspunkter för våra förslag: Brottsutredningen av oljeutsläpp måste uppfylla följande grundläggande krav.
- Utredningsförfarandet måste vara uppbyggt kring en möjlighet att ingripa mot fartyg till sjöss.
- Utredningsförfarandet måste bygga på en särskild handläggningsordning som tillgodoser kraven på snabbhet, samordning, samarbete och specialkompetens.
- Möjligheterna att via internationellt samarbete få utredning och - i förekommande fall - lagföring till stånd i ett annat land måste effektivt utnyttjas.

21.1 Dagens utredningsförfarande i stora drag

Då ett oljeutsläpp upptäcks blir regelmässigt flera myndigheter involverade i utredningsförfarandet.

Huvudansvaret för brottsutredningen åvilar i dag polis och åklagare. KBV har dock ett självständigt ansvar att ingripa vid utsläpp till sjöss. KBV:s ingripanden regleras i LKP (se vidare avsnitt 6.5) och omfattar sådana uppgifter som inledningsvis kan ske vid brottsutredning, nämligen bl.a. förhör, gripande och husrannsakan för att eftersöka den som skall gripas eller för att verkställa beslag. Befogenheterna får dock utövas endast i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden och endast av kustbevakningstjänstemän som uppfyller de krav regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, föreskriver i fråga om tjänsteställning, utbildning och erfarenhet eller i annat avseende. Om det uppenbart behövs för att befogenheterna enligt lagen skall kunna utnyttjas får KBV stoppa, visitera och inbringa fartyg till hamn. Samtliga åtgärder skall skyndsamt anmälas till polismyndighet, som därefter övertar ansvaret för den fortsatta handläggningen.

De befogenheter som anges i 2-4 §§ LKP får enligt förordningen (1983:124, ändrad 1988:486) om Kustbevakningens medverkan vid

polisiär övervakning utövas av chefen för KBV, chef vid regional ledning inom KBV samt annan tjänsteman vid KBV som handhar operativa övervakningsuppgifter och som genomgått av KBV föreskriven utbildning för detta ändamål. Enligt de föreskrifter om medverkan vid polisiär övervakning som utfärdats av KBV efter samråd med RPS (Bev. 4/95) skall KBV:s polisära befogenheter utövas i nära samarbete mellan polisen och KBV.

Enligt föreskrifterna skall innan ett fartyg inbringas till svensk hamn samråd normalt ske med behörig undersökningsledare. Om fråga uppstår om att använda tvångsmedel skall beslut härom om möjligt inhämtas av behörig undersökningsledare. Framställning skall göras till polismyndighet om inte KBV på begäran av åklagare redan biträder vid förundersökningen. Sedan föreskriven anmälan gjorts ansvarar polismyndigheten för frågans fortsatta handläggning, men kustbevakningstjänstemännen är skyldiga att lämna polismyndighet det biträde som krävs.

Har tvångsåtgärder vidtagits enligt 2-4 §§ LKP utan föregående kontakt med undersökningsledare skall som regel - om det är praktiskt möjligt - skyndsam anmälan härom ske, helst per radio i direkt anslutning till åtgärden.

KBV:s agerande enligt LKP beskrivs som medverkan vid polisiär övervakning. Sedan polis och/eller åklagare kopplats in och förundersökning inletts har KBV inte befogenhet att självständigt vidta några åtgärder. Åklagaren eller undersökningsledare vid polismyndighet kan dock anlita biträde av KBV och uppdra åt kustbevakningstjänsteman att vidta de särskilda åtgärder som behövs för förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna. Sist nämnda möjlighet utnyttjas regelmässigt i situationer då polismyndighet eller åklagare leder förundersökningen och det är aktuellt att vidta åtgärder ombord på ett fartyg som befinner sig till sjöss.

Syftet med LKP är att göra det möjligt för tjänstemän vid KBV att företa snabba ingripanden till sjöss i fall då polis inte är tillgänglig. Den grundläggande uppgiften att bekämpa och utreda brott ligger alltjämt på polisen (se prop. 1981/82:114, JuU48, rskr. 296). Det sagda innebär att utredningsåtgärder ombord på ett fartyg som ligger i hamn enligt huvudregeln är polisens uppgift. I praktiken biträder emellertid KBV ofta polisen vid brottsutredningen även i dessa fall och, om polis inte finns tillgänglig, vidtar KBV själv polisiära åtgärder.

Eftersom KBV är den myndighet som har att besluta om vattenföroreningsavgift finns också ett intresse från KBV:s sida att i alla fall då ett olagligt oljeutsläpp inträffat skaffa fram underlag för beslutet i denna fråga. Det skall dock anmärkas att KBV inte har någon reglerad befogenhet att hålla förhör eller vidta andra utredningsåtgärder i ärendet

om vattenföroreningsavgift. Däremot får man meddela sådana förbud eller förelägganden beträffande fartyget som är nödvändiga för att säkra bevisning och betalning.

Tillsynen över VlfL:s bestämmelser åvilar - såvitt avser handelsfartyg - SjöV med dess Sjöfartsinspektion. Fartygsinspektörer företar inspektioner av fartyg i hamn och någon gång också till sjöss och kan meddela sådana förbud och förelägganden beträffande ett fartyg som är nödvändiga för att förhindra förorening. På uppdrag av SjöV kan även KBV i det enskilda fallet företa inspektion av ett fartyg. I brådskande fall får KBV också meddela sådana förbud och förelägganden som primärt åligger SjöV.

21.2 Vårt uppdrag

Enligt direktiven skall vi utifrån vår kartläggning av det rättsliga beivrandet av oljeutsläpp och andra skadliga utsläpp bl.a. påpeka eventuella brister i de ovan berörda myndigheternas verksamhet samt föreslå åtgärder som kan leda till effektivare ingripanden från myndigheternas sida, även såvitt avser indrivning av böter och avgifter.

Till utredningen har särskilt överlämnats att utreda frågan om KBV skall kunna ges befogenhet att i vissa fall, t.ex. vid oljeutsläpp till havs, inleda och bedriva förundersökning samt frågan om när och i vilka fall åklagaren bör inträda som förundersökningsledare i dessa ärenden. I detta sammanhang skall även resursfrågorna belysas och kompetensnivån hos kustbevakningstjänstemännen ses över (bet. 1996/97:JuU1 mom. 25, rskr. 1996/97:96 samt regeringens beslut i ärende K97/215/RS).

21.3 Brister i utredningsförfarandet

Var och en av de tidigare nämnda myndigheterna får anses ha en gedigen kompetens inom det område som primärt är myndighetens ansvarsområde. Ingen myndighet har emellertid kompetens i alla frågor av betydelse vid utredningen av ett olagligt utsläpp.

Inom polis- och åklagarväsendet avser bristerna främst att ansvaret för förundersökningarna är spritt på olika personer och/eller organisatoriska enheter, där den specialistkunskap som krävs för att handlägga denna typ av ärenden ofta saknas. Om det således på polis- och åklagarsidan kan riktas viss kritik beträffande bristande specialkunskaper rörande den tekniska sidan av ett oljeutsläpp kan, å andra sidan, KBV och SjöV i samma mån kritiseras för att många befattningshavare inte

har tillräckliga kunskaper om det rättsliga förfarandet såvitt avser de krav som måste ställas på bevisningen och dokumentationen av vidtagna åtgärder. Kritik kan också riktas mot samtliga myndigheter för att man inte tillräckligt effektivt begagnar möjligheterna till samarbete och kunskapsutbyte mellan skilda myndigheter inom och utom landet. Den främsta orsaken till att utredningsförfarandet inte är effektivt anser vi emellertid vara att det inte i tillräcklig grad anpassats till sjöförhållanden och att det saknas någon med ett övergripande samordnande ansvar. Detta - i förening med att befogenheterna är splittrade på flera myndigheter - leder till att det ofta finns brister i utredningsmaterialet, som det är mycket svårt att avhjälpa i efterhand.

Konstaterade brister i vad avser myndigheternas kompetens samt bristen på samverkan och samordning är inget som är unikt för utredningar av olagliga utsläpp utan något som också gäller vid utredningar av annan miljöbrottslighet. Vid olagliga utsläpp gör sig emellertid behovet av specialkompetens, samordning och samarbete än mer gällande, eftersom man vid denna typ av brott ständigt arbetar under stark tidspress och med en mycket speciell lagstiftning.

21.4 Grundläggande krav på utredningsförfarandet

Vi menar att följande nyckelord är av avgörande betydelse för en effektiv och högkvalitativ brottsutredning av olagliga utsläpp.

- Snabbhet
- Samordning
- Samarbete
- Specialkompetens

Just tidsaspekten är särskilt påtaglig vid olagliga utsläpp. De svårigheter som det ofta innebär att i efterhand komplettera utredningen medför att man - med utnyttjande av skilda myndigheters resurser och kompetens - måste agera mycket snabbt. Detta förutsätter ett väl fungerande samarbete och korta kommunikationsvägar mellan myndigheterna samt en mycket tidig samordning. Det är emellertid också nödvändigt att generellt bredda kompetensen hos berörda myndigheter. Vad som behövs är "team" av specialutbildade personer som under kompetent ledning utför erforderliga utredningsåtgärder. Dessa kan emellertid inte begränsas till sådana inledande åtgärder som företas på en brottsplats innan förundersökning inletts. Förundersökning måste inledas och i princip - om möjligt - slutföras direkt på plats. Skall utredningsåtgärder begäras i ett annat land måste en sådan begäran avse samtliga åt-

gärder av betydelse för utredningen och inte begränsas till rent teknisk bevissäkring.

Sammanfattningsvis kan sägas att utredningsförfarandet vid olagliga utsläpp i väsentliga avseenden skiljer sig från sedvanlig brottsutredning.

21.4.1 Brottsutredningar av olagliga utsläpp kräver en särskild lösning

En fråga som man måste ställa sig är om de särskilda krav som måste ställas på utredningsförfarandet kan tillgodoses helt inom ramen för nuvarande myndighetsstrukturer eller om det krävs en särskild lösning bara för denna typ av brott.

Av intresse i detta sammanhang är hur frågan om handläggningen av miljöbrott organisatoriskt kommer att lösas och om olagliga utsläpp bör handläggas efter samma mönster som miljöbrott i allmänhet.

Den 1 januari 1998 inrättades den s.k. Ekobrottsmyndigheten, vilken skall ansvara för åklagaruppgifterna i fråga om ekobrottsbekämpning i de tre storstadsdistrikten med avdelningar i Stockholm, Göteborg och Malmö. Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet som ingår i åklagarväsendet och skall under RÅ samordna ekobrottsbekämpningen och kan på begäran överta särskilt komplicerade ekobrottsärenden också från andra delar av landet än storstadslänen. Den brottsutredande verksamheten bedrivs i åklagarledda arbetsgrupper, i vilka också poliser och olika slag av specialister ingår.

I regeringens strategi för bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten, såsom den redovisades i skrivelse till riksdagen redan under år 1994 (skr. 1994/95:217), konstaterades bl.a. att den ekonomiska brottsligheten straffrättsligt ofta föll under bestämmelser om borgenärsbrott, skattebrott och brott mot uppbördslagstiftningen men att andra straffbestämmelser i BrB eller inom specialstraffrätten också kunde bli aktuella. Regeringen konstaterade därför att även miljöbrottslighet kunde räknas till den ekonomiska brottsligheten. Riksdagen hade ingen erinran mot innehållet i strategin (bet. 1994/95:JuU25, rskr. 1994/95:412).

I den promemoria som bifogades direktiven om bildandet av Ekobrottsmyndigheten (dir. 1997:107) sägs emellertid att frågan om var miljöbrottmålen skall handläggas bör utredas närmare.

I december 1997 gav regeringen RÅ i uppdrag att utarbeta förslag till effektivare utredning av miljöbrott (Ju97/6910). Uppdraget skall redovisas i en rapport till Justitiedepartementet före utgången av december 1998.

I uppdraget till RÅ anges att regeringens mål är att effektivisera kampen mot miljöbrottsligheten och att en utgångspunkt bör vara att Ekobrottsmyndigheten skall ha en central roll när det gäller att utreda brott mot miljön. Regeringen angav att det emellertid fanns flera frågor bl.a. av gränsdragningskaraktär som måste klarläggas. RÅ skall därför bl.a. ta ställning till om alla miljöbrott bör handläggas av Ekobrottsmyndigheten eller om detta endast bör gälla miljöbrott med ekonomiska inslag eller de mest kvalificerade miljöbrotten. I uppdraget anges vidare att RÅ skall utarbeta ett samlat förslag till formerna för utredning av alla slag av brott mot miljön. I uppdraget ligger inte bara frågan om vilken eller vilka myndigheter som skall svara för utredning av skilda slag av miljöbrott. Också samverkan mellan brottsutredande myndigheter och tillsynsmyndigheter samt det internationella samarbetet skall belysas.

Det är ännu oklart hur miljöbrotten kommer att hanteras. I ett förslag av Arbetsgruppen om miljöbalkens tillsyn och tillämpning, Ds 1998:2, har dock angetts att alla miljöbrott enligt 29 kap. miljöbalken som begås av näringsidkare bör räknas som ekonomisk brottslighet och som grundregel handläggas av Ekobrottsmyndigheten. Frågan är emellertid inte okontroversiell och det finns de som förespråkar skilda lösningar. Under alla förhållanden menar vi att ärenden rörande olagliga utsläpp och för övrigt också andra brott av sjörättslig karaktär - trots att dessa brott normalt begås i näringsverksamhet - kräver en särskild handläggningsordning. För brott av detta slag erfordras en alldeles speciell kompetens, som inte generellt finns hos poliser och åklagare, även om dessa fått särskild utbildning i miljörättsliga frågor. Utredningsförfarandet vid olagliga utsläpp m.m. företer också många särdrag i förhållande till miljöbrott i allmänhet.

Andra myndigheter än de som normalt är verksamma vid miljöbrottslighet på land utövar tillsyn och övervakning och tillsynsverksamheten bedrivs i andra former. Det internationella samarbetet regleras i betydande utsträckning av särskilda konventioner och är delvis uppbyggt kring andra åtgärder än vid sedvanlig miljöbrottslighet. Slutligen kan kravet på en snabb handläggning enligt vår uppfattning inte tillgodoses annat än med en decentraliserad organisation av utredare och - av skäl som nedan redovisas - med utnyttjande av KBV.

Vi menar alltså att en särskild handläggningsordning måste väljas för denna typ av brott. Innan man närmare tar ställning till hur utredningsförfarandet skall anordnas måste man emellertid bestämma sig för utredningsförfarandets inriktning.

21.4.2 Utredningsförfarandets inriktning

Som redovisats i kapitel 14 finns en betydande variation i hur utredningsförfarandet organisatoriskt är anordnat i olika länder. Något som vi erfarit vid våra internationella kontakter är emellertid att man i andra europeiska länder aldrig eller mycket sällan ingriper mot fartyg till sjöss. I många fall finns inte heller någon myndighet med tillräckliga resurser för att företa sådana ingripanden.

Det är uppenbart att de lagliga och/eller praktiska möjligheter som varje enskilt land har då det gäller att företa ingripanden till sjöss måste återspeglas i hur utredningsförfarandet är anordnat. I Nederländerna och Storbritannien är t.ex. utredningsförfarandet helt och hållet uppbyggt kring att åtgärder vidtas först sedan fartyget anlöpt en hamn. Båda dessa länder torde trots det tillhöra dem som är bland de mest effektiva då det gäller beivrandet av oljeutsläpp, vilket sannolikt främst kan antas bero på att man gjort betydande satsningar för att effektivisera handläggningen av denna typ av ärenden.

Generellt kan sägas att förutsättningarna för att utreda ett olagligt utsläpp är bäst om utredning kan företas kort tid efter det att överträdelsen begåtts och medan fartyget befinner sig i en svensk hamn. Man slipper då arbeta under samma tidspress och med de risker som alltid föreligger vid ingripanden till sjöss. Samtidigt har man tillgång till bättre personella resurser och kan använda skilda myndigheters specialistkompetens. Visserligen finns alltid en risk att avvakta med utredningsåtgärder - om än bara tills fartyget anlöpt hamn - eftersom besättningen därmed ges betydligt större möjlighet att undanröja eventuella spår efter brottet och också tala sig samman. Vi menar emellertid att dessa risker i viss mån kommer att undanröjas genom våra förslag rörande det straffrättsliga ansvaret. Fördelarna med att utreda brottet i hamn måste därför i de flesta fall väga tyngre. En annan sak är att utredningsförfarandet i dag inte alltid fungerar tillfredsställande ens i dessa situationer.

Många oljeutsläpp sker emellertid på svenskt territorialvatten eller i svensk ekonomisk zon från utländska fartyg som inte anlöper svensk hamn. Enligt det internationella regelverket har Sverige vid sådana överträdelser inte skyldighet att agera på annat sätt än att samla in de bevis som är möjliga samt skicka underrättelse om överträdelsen till flaggstaten och - i förekommande fall - nästa hamnstat med begäran om fortsatta utredningsåtgärder.

Om vi haft en ordning där flaggstater utrett alla överträdelser och - i förekommande fall - lagfört de ansvariga skulle man kunna påstå att det från svensk sida i de flesta fall inte förelegat något särskilt intresse av att rättsligt beivra utsläpp från utländska fartyg. Verkligheten är emel-

lertid en annan. Vissa flaggstater förefaller inte särskilt benägna att vidta åtgärder med anledning av utsläpp som begåtts inom andra staters vattenområden. Praktiskt sett kan det också vara mycket svårt för flaggstaten att verkställa en sådan utredning. Fartyget kanske ytterst sällan besöker flaggstatens hamnar. Besättningen är i många fall inte hemmahörande i samma stat och kan därtill vara utbytt innan flaggstaten har möjlighet att verkställa en utredning. Allmänt sett är det också mycket besvärligt att utreda ett oljeutsläpp lång tid efter det att det påstås ha inträffat och då de tjänstemän som gjort iakttagelser av överträdelsen inte finns omedelbart tillgängliga. Inte heller Sverige har som flaggstat varit särskilt framgångsrik med att få lagföringar till stånd p.g.a. rapporter från andra länder.

Erfarenheterna av flaggstatsjurisdiktionen är i ett internationellt perspektiv mycket dåliga. Främst av detta skäl har det internationella regelverket i betydande utsträckning byggts upp kring en omfattande hamnstatskontroll.

De kontroller som kan utföras av en annan stat i egenskap av hamnstat är av mycket stor betydelse både då det gäller att upptäcka överträdelser och då det gäller att säkra bevisning rörande misstänkta överträdelser. Ett problem med hamnstatskompetensen är emellertid att i situationer, då en hamnstat inte samtidigt är flaggstat, hamnstaten normalt inte har jurisdiktion över brott som begåtts inom ett annat lands vattenområden. Hamnstaten kan i sådant fall inte vidta rent brottsutredande åtgärder annat än efter en framställning om rättshjälp.

Det är ett känt faktum att förfarandet vid internationell rättshjälp på straffrättens område upplevs som krångligt och tungrott och inte svarar mot kravet på ett effektivt internationellt samarbete i fråga om brottsbekämpning. P.g.a. skillnader i olika länders utredningsförfarande och straffprocessuella regler är det i praktiken också svårt att enbart genom internationellt bistånd få till stånd en utredning som utan ytterligare kompletteringar kan läggas till grund för ett åtal i Sverige. Vidare kvarstår problemet med att säkerställa och driva in eventuella böter.

En förenkling av reglerna vid internationell rättshjälp kan förutses inom relativt kort tid. Som närmare redovisas i avsnitt 26.4 bedömer vi det emellertid som tveksamt om enbart en ökad möjlighet till direktkontakt mellan brottsutredande myndigheter räcker för att bekämpa brott på sjöfartens område. Att det internationella straffrättsliga samarbetet i dagsläget fungerar mindre effektivt vid utredningar av olagliga utsläpp är något som uppmärksammats bl.a. inom Bonnöverenskommelsen och arbete pågår för att komma till rätta med problemen. Det internationella samarbetet vid brott av detta slag ägnas också särskild uppmärksamhet i Östersjösamarbetet.

Den fokusering som på senare tid skett på föreliggande brister vid det internationella samarbetet bör inom en inte alltför avlägsen framtid kunna ge till resultat att förfarandet vid det straffrättsliga samarbetet förenklas och samarbetet därmed också effektiviseras. Tills vidare måste emellertid konstateras att det med ett utredningsförfarande som enbart är uppbyggt kring flaggstatsjurisdiktion och nuvarande tillämpning av hamnstatsjurisdiktionen är svårt att uppnå målet med att effektivisera det rättsliga beivrandet av oljeutsläpp.

Vi menar därför att den grundläggande principen om flaggstatsjurisdiktion i vissa situationer måste stå tillbaka för intresset att komma till rätta med de olagliga utsläppen till sjöss. Att kuststaten har möjlighet att effektivt beivra brott som begås inom statens egna vattenområden är av avgörande betydelse.

Principen om flaggstatsjurisdiktion har genom "Avtalet om genomförande av bestämmelserna i FN:s havsrättskonvention om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd" nyligen fått vidkännas inskränkningar då det gäller det internationella samarbetet på fiskeområdet. Avtalet bygger på att kuststater och stater som fiskar på det fria havet skall samarbeta i regionala fiskeorganisationer. Det folkrättsligt sett mest genomgripande momentet i avtalet är skapandet av det system för kontroll, bordande och inspektion av fiskefartyg som skall upprättas inom ramen för de regionala organisationerna och som i stort går ut på att en annan stat än flaggstaten kan bemyndigas att på det fria havet vidta vissa åtgärder, t.ex. bordande och inspektion av fiskefartyg som bryter mot organisationens bestämmelser. I avtalet har reglerats hur staterna skall förfara vid ingripanden mot en avtalsslutande parts fartyg, vilka åtgärder som får vidtas av en annan stat än flaggstaten osv. Allmänt gäller att åtgärder som vidtas av andra stater än flaggstaten skall stå i proportion till hur allvarlig överträdelsen är samt att endast flaggstaten har rätt att lagföra (angående avtalets innehåll se vidare prop. 1997/98:139).

Avtalet får ses som ett betydelsefullt genombrott av den centrala principen om flaggstatsjurisdiktion och ett erkännande av att en strikt tillämpning av flaggstatsansvaret inte leder till ett tillfredsställande resultat. Även om motsvarande modifiering av flaggstatsansvaret inte skett inom det område som rör föroreningar från fartyg har kuststaten - enligt havsrättskonventionen - också inom detta område tillagts relativt omfattande befogenhet att ingripa i vart fall i territorialhavet.

Havsrättskonventionen bör i nu nämnt avseende ses som ett klargörande och accepterande av kuststatens befogenheter vid utsläpp som inträffar inom statens vattenområden (även om kuststatens intressen enligt vår uppfattning borde ha tillmätts än större betydelse). Stater som ratificerat konventionen bör därför - utan att riskera att få kritik för

att handla i strid med folkrättslig sedvanerätt - kunna tillämpa ingripandesystemet på alla utländska fartyg. Det skall dock påpekas att det i havsrättskonventionen också anges att staterna skall samarbeta för att utveckla förfaranden för undvikande av onödig fysisk inspektion till sjöss.

Det svenska utredningsförfarandet vid olagliga utsläpp är redan i dag uppbyggt kring möjligheten att ingripa mot fartyg till sjöss. Sådana ingripanden sker några gånger om året. Vi menar att det är en förutsättning för att fler åtal skall kunna komma till stånd att utredningsförfarandet även i fortsättningen bygger på en möjlighet att ingripa till sjöss, även mot utländska fartyg. Enligt vår uppfattning bör man t.o.m. sträva efter att arbeta mer offensivt än i dag och i förhållande till utländska fartyg hävda rätten till kuststatsjurisdiktion i situationer då ingripande enligt havsrättskonventionen får anses tillåtet och därtill kan ske utan risker för fartyget och dess besättning.

Vår inställning härutinnan är inte okontroversiell och kan förväntas leda till kritik från en del andra länder. Om man skall komma till rätta med de olagliga utsläppen till sjöss anser vi emellertid att de miljöskäl som utgör grunden för förbudet mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen måste tillmätas större betydelse än hänsynen till sjöfartens krav på fri genomfart. Från preventiv synpunkt är det också angeläget att det för alla sjöfarare står klart att olagliga utsläpp inte bara kan leda till straffrättslig eller annan sanktion utan också innebär en risk för att fartyget tvingas till uppehåll i sin resa, med de ekonomiska konsekvenser som kan bli följden härav. Så länge alla ingripanden ligger inom ramen för vad som kan anses folkrättsligt tillåtet är de också förutsägbara för dem som färdas till sjöss.

Även med ett utredningsförfarande där man effektivt utnyttjar möjligheterna att utreda brott i hamn samt i samband med ingripanden till sjöss måste man realistiskt räkna med att det kommer att kvarstå fall då ingen av dessa möjligheter står till buds. Främst vid utsläpp från utländska fartyg i den ekonomiska zonen är ingripandemöjligheterna så begränsade att det endast undantagsvis kommer att vara möjligt med ett utredningsförfarande och en eventuell lagföring i Sverige. Också vid utsläpp i territorialhavet kommer det att finnas fall då ingripanden inte kan eller bör ske. Även för dessa fall måste utredningsförfarandet förbättras och alla sådana åtgärder vidtas som kan leda till en lagföring antingen i Sverige eller i annat land.

Möjligheterna att via internationellt samarbete få utredningsåtgärder utförda utomlands måste utnyttjas effektivare. Vidare måste förfarandet med flaggstatsrapport regelmässigt tillämpas i situationer då misstanke mot ett utländskt fartyg föreligger men åtal inte kan väckas i Sverige. Bara i en situation då vi begagnat oss av alla möjligheter för att få till

stånd en lagföring inom eller utom landet kan vi anses ha gjort vad på oss ankommer för att söka effektivisera det rättsliga beivrandet av olagliga utsläpp.

22 Kustbevakningens roll i brottsutredningen

Vårt förslag: KBV ges befogenhet att inleda och bedriva förundersökning rörande olagliga utsläpp. KBV:s befogenhet i nu nämnt avseende inskränker dock inte polisens befogenhet på samma område. I stället skall förundersökningar kunna bedrivas i samverkan mellan de båda myndigheterna. Då KBV är förundersökningsledare skall i huvudsak samma regler gälla som då förundersökningen leds av polis.

Beträffande såväl olagliga utsläpp som andra brott mot VlfL föreslås att kustbevakningstjänsteman ges i stort samma befogenheter som polisman att vidta åtgärder innan förundersökning inletts samt i brådskande fall. Detta innebär en viss utvidgning av sådan tjänstemans befogenheter i förhållande till vad som i dag gäller enligt LKP. Kustbevakningstjänstemans befogenheter skall generellt gälla även i hamnområden.

Liksom i dag skall KBV - på uppdrag av åklagaren eller förundersökningsledare vid polismyndighet - kunna biträda vid förundersökning rörande alla brott mot VlfL. Om åklagaren bedömer att så lämpligen bör ske får KBV också medverka vid förundersökning rörande brott mot annan lagstiftning, t.ex. brott mot sjölagen (1994:1009).

22.1 Inledning

Ansvarsfördelningen mellan Sjöpolisen och KBV och mellan statens maritima myndigheter i övrigt har under lång tid varit föremål för diskussion och utredningar, senast av Sjöverksamhetskommittén. I betänkandet (SOU 1996:41) Statens maritima verksamhet redovisade kommittén sin bedömning av om den inriktning som hittills gällt för myndighetsuppgifterna fortfarande är ändamålsenlig i alla delar eller om en förskjutning av tyngdpunkten och insatserna mot något uppgiftsområde bör ske.

Kommittén ansåg att såväl KBV som Sjöpolisen bör finnas kvar med i huvudsak oförändrade arbetsuppgifter. Konkret föreslog kommittén bl.a. att ett uppdrag skulle ges till KBV och RPS att utveckla samverkan mellan Sjöpolisen och KBV. Vidare föreslog kommittén att KBV skulle ges utökade polisiära befogenheter att, på begäran av polismyndighet, ingripa vid vissa andra överträdelser till sjöss än de som omfattas av LKP. Det framhölls att KBV inte borde ha ansvaret för den del av polisarbetet som omfattar underrättelsetjänst och utredningsverksamhet. Enligt kommittén saknas skäl att bygga upp ytterligare en organisation vid sidan av polisen.

Som inledningsvis redovisats har till Oljeutsläppsutredningen särskilt överlämnats att - trots Sjöverksamhetskommitténs motsatta förslag härvidlag - utreda frågan om KBV skall kunna ges befogenhet att i vissa fall, t.ex. vid oljeutsläpp till havs, inleda och bedriva förundersökning i likhet med vad som gäller för tullmyndighet vad avser varusmugglingsmål. Uppdraget i denna del har överlämnats till oss med anledning av ett uttalande av Justitieutskottet i betänkandet 1996/97:JuU1, vilket var föranlett av yrkanden som framställts motionsvägen, Ju304 (s), U801 (kd) och Ju901 (m).

I motion Ju304 (s) begärdes att KBV skall ges befogenhet att handha hela brottsutredningen fram till dess att åklagaren tar ställning i åtalsfrågan. I motion U801 (kd) anfördes att KBV och åklagarväsendet bör ges resurser för att beivra miljöbrott som begås på Östersjön. I motion Ju901 (m) fanns ett allmänt hållet yrkande om att åklagare, som förundersökningsledare, skall få befogenheter att begära biträde av andra myndigheter än polisen vid förundersökning i brottmål, exempelvis vid ekobrottslighet.

Som vi tidigare konstaterat ställs sådana krav på förundersökningsförfarandet vid olagliga utsläpp att detta måste bygga på en speciallösning. Eftersom utredningsförfarandet skall vara uppbyggt kring en möjlighet att företa ingripanden till sjöss måste KBV ingå som en del i denna organisationslösning. Som förebild för en eventuell utvidgning av KBV:s befogenheter har särskilt nämnts tullkriminalens roll vid brottsutredningar av varusmugglingsärenden. Nyligen har - med tullkriminalen som förebild - skapats en särskild myndighetsstruktur också för brottsutredningar av skatteärenden. Detta avsnitt inleds därför med en kortfattat redogörelse för brottsutredningen enligt varusmugglingslagen samt i ärenden rörande skattebrott.

22.2 Förundersökningsförfarandet i varusmugglingsmål

Tullkriminalen

Regler om tullens brottsutredande uppgifter och befogenheter finns i varusmugglingslagen (1960:418), i fortsättningen förkortad VSL.

Bestämmelserna om förundersökning finns i 13 § VSL. Enligt paragrafen får förundersökning rörande brott som avses i VSL inledas av tullmyndighet. Om saken inte är av enkel beskaffenhet skall ledningen övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall även annars överta ledningen, när det är påkallat av särskilda skäl. Enligt paragrafens andra stycke får åklagaren, när undersökningen leds av tullmyndighet, meddela anvisningar rörande undersökningens bedrivande. Av lagrummets tredje stycke följer att då förundersökningen leds av åklagaren får han vid undersökningens verkställande anlita biträde av tullmyndighet. Åklagaren får vidare uppdra åt tulltjänsteman att vidta särskilda till undersökningen hörande åtgärder om dess beskaffenhet tillåter det.

Tullmyndigheterna har således en generell rätt att inleda förundersökning beträffande brott enligt VSL. I praktiken anser sig tullmyndigheterna också oförhindrade att inleda förundersökning beträffande brott mot andra författningar på tullagstiftningens område.

När förundersökning leds av tullmyndighet utövas den befogenheten av befattningshavare som Generaltullstyrelsen har förordnat, enligt vad som angetts i Ekobrottsberedningens rapport (Ds 1997:23) Skattekriminal, vanligen myndighetschefen eller annan högre befattningshavare.

Förundersökningsförfarandet då tullmyndighet inlett förundersökning är i stort utformat i överensstämmelse med vad som gäller enligt RB då polismyndighet är undersökningsledare. Tullmyndigheten har således rätt att hålla förhör med personer, liksom att under i RB angivna förutsättningar hämta personer till förhör. Undersökningsledare kan vidare besluta om tvångsmedel, dock ej anhållande och reseförbud.

Det skall tilläggas att förslag till ny smugglingslag (Ds 1998:53) f.n. är föremål för remissbehandling.

Tulltjänstemans befogenheter

Beträffande brott som faller inom tullmyndighetens befogenhet har tulltjänsteman i princip samma befogenheter som enskild polisman har enligt RB. Tulltjänsteman har rätt att gripa den som misstänks för brott samt ta med en person, som befinner sig på brottsplatsen, till förhör.

Tulltjänsteman har samma rätt som polisman att ta egendom i beslag samt att företa husrannsakan. I vissa fall har tulltjänsteman och polisman t.o.m. en något längre gående befogenhet att på egen hand vidta straffprocessuella åtgärder enligt VSL än enligt RB. Således får tulltjänsteman och polisman utan förordnande av undersökningsledaren ta egendom, som kan antas komma att bli förverkad, i beslag. Vidare får tulltjänsteman och polisman utan sådant förordnande som tidigare angetts företa husrannsakan i magasin, upplagsbodar och uthus, för att söka efter egendom som kan antas vara förverkad enligt VSL. Tulltjänsteman och polisman får under vissa angivna omständigheter utföra kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning samt ta urinprov.

Det skall anmärkas att kustbevakningstjänsteman i princip har samma befogenheter som tulltjänsteman att ingripa med stöd av VSL.

Gränsdragning mot polisen

Tullmyndighets befogenhet att inleda och bedriva förundersökning inskränker inte polismyndighets befogenhet på samma område. Polis och tull har således ett gemensamt arbetsområde och regleringen bygger på ett nära och smidigt samarbete mellan de båda myndigheterna.

Främst vid narkotikabrottslighet förekom tidigare en del motsättningar mellan tullen och polisen om arbetsfördelningen dem emellan. För att etablera en effektiv arbetsfördelning inom detta område träffade RÅ, RPS och Generaltullstyrelsen år 1968 en överenskommelse, den s.k. trekantsöverenskommelsen (RÅ cirk C 48). Trekantsuppgörelsen är under översyn. Avsikten är att även KBV skall ingå i den nya överenskommelsen.

Samarbetet med åklagare

Det är allmänna åklagare vid åklagarkamrarna som, i förekommande fall, är undersökningsledare i tullkriminalens undersökningar. Vissa befattningshavare vid tullmyndigheterna, s.k. tullåklagare, har dock fått förordnande att fullgöra begränsade åklagaruppgifter inom ramen för strafföreläggandeförfarandet.

Enligt vad som anförts i Ds 1997:23 anser man inom tullen att det underlättar förundersökningsverksamheten att ha i förväg bestämda allmänna åklagare, som kan tullproceduren. Vidare anses att ett tidigt åklagarinträde gynnar förundersökningen.

22.3 Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar rörande skattebrott

Regeringens ekobrottsberedning lade i januari 1996 fram rapporten (Ds 1996:1) Effektivare ekobrottsbekämpning. I rapporten lämnades bl.a. principförslag till en särskild organisation inom skatteförvaltningen för att utreda skattebrott. Förslaget vidareutvecklades i beredningens skattekriminalrapport, som lades fram i mars 1997.

Efter remissbehandling och beredning inom Finansdepartementet samt behandling i Lagrådet lade regeringen i oktober 1997 fram förslag till en ny organisation för utredning av skattebrott (prop. 1997/98:10). Förslaget innebär att det vid skattemyndigheterna byggs upp särskilda skattebrottsenheter efter förebild från de tullkriminalenheter som ingår i tullmyndigheterna. Till de nya enheterna rekryteras skatterevisorer och andra med mycket hög kompetens i skattefrågor. Personalen ges sedan särskild utbildning för att, under åklagares ledning, utreda skattebrott samt bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § BrB. Om åklagaren finner särskilda skäl för det kan skattebrottsenheten få utreda även andra brott. Skattebrottsenheten får också självständigt utföra enkla brottsutredningar som inte kräver förundersökning. Härmed avses brott där påföljden beräknas bli böter och den misstänkte kan förväntas erkänna (brott som avses i 23 kap. 22 § RB).

Utredarna har inte befogenhet att själva verkställa straffprocessuella tvångsmedel som husrannsakan och beslag. Förundersökningsledningen skall liksom hittills skötas av åklagare inom åklagarväsendet.

Den nya organisationen innebär inte att polisens befattning med skattebrottsutredningar upphör. Det blir åklagarens uppgift som förundersökningsledare i det konkreta fallet att bestämma om en viss skattebrottsutredning skall handläggas av skattebrottsenheten eller av polisen eller av dem båda.

Lagen om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar trädde i kraft den 1 januari 1998 (bet. 1997/98:SkuU10, rskr. 1997/98:70, SFS 1997:1024). Inledningsvis kommer den nya organisationen att finnas i de tre storstadsregionerna, för att byggas ut efter hand i resten av landet. För verksamheten kommer i princip att gälla bestämmelser om förundersökning i allmänhet i RB, sekretesslagen med flera författningar.

Skattebrottsenheterna kommer att utgöra en självständig verksamhetsgren inom skatteförvaltningen, fristående från den fiskala verksamheten.

22.4 Bör Kustbevakningen ges befogenhet att inleda och bedriva förundersökning vid olagliga utsläpp?

Merparten av utsläppen till sjöss upptäcks i samband med KBV:s sjöövervakning och rapporteras till ledningscentralerna vid KBV:s respektive regionala ledningar. Från dessa sköts det minutoperativa arbetet och kontakterna med andra myndigheter.

Det inledande spaningsarbetet efter en misstänkt utsläppskälla bedrivs alltid av KBV, även om KBV samarbetar med andra myndigheter.

KBV organiserar också det inledande utredningsarbetet. Det är KBV som - i de fall detta är möjligt - tar oljeprov från utsläppet och ombesörjer annan bevissäkring, t.ex. fotografering och videodokumentation. Om det blir aktuellt med ingripande mot ett fartyg till sjöss är det KBV som gör detta och som därefter utför erforderliga utredningsåtgärder.

Vid utsläpp till sjöss är det alltså personal inom KBV som har den första kontakten med brottet och som utför en betydande del av de inledande utredningsåtgärder som polis utför då det gäller brottslighet på land. Vad som därefter inträffar är att polismyndighet övertar utredningsansvaret. Det är inte ovanligt att polis eller åklagare inte ens underrättar KBV om utgången i ärendet, något som från kustbevakningshåll - förklarligt nog - upplevs som mycket negativt. Det finns också befattningshavare som är kritiska mot polisens och åklagarnas sätt att hantera utredningar av detta slag.

Också utsläpp i hamn rapporteras regelmässigt till KBV. Personal från KBV besöker platsen för att införskaffa utredning i ärendet om vattenföroreningsavgift och bistår också ofta polisen i deras utredningsarbete. De problemställningar som föreligger vid utsläpp i hamn är inte i alla avseenden desamma som de som gör sig gällande vid utsläpp till sjöss. Många frågor är emellertid gemensamma för båda typerna av utsläpp. Att tillämpa olika förfaranden för brottsutredningen beroende på var utsläppet inträffat anser vi inte ändamålsenligt. Detta gäller i synnerhet som ett utsläpp till sjöss ibland föranleder utredningsåtgärder eller kompletterande sådana åtgärder först sedan fartyget anlöpt hamn. Även motsatt situation kan förekomma. Det skall vidare anmärkas att gränsdragningsproblem uppkommer antingen KBV:s be-

fogenhet görs beroende av var utsläppet har inträffat eller var det upptäcks.

Vi menar alltså att en utvidgad befogenhet för KBV bör innebära att myndigheten ges samma befogenhet i alla ärenden om olagliga utsläpp.

Inom KBV finns en särskild kompetens beträffande de tämligen komplicerade frågor av betydelse vid utredningar av oljeutsläpp, en kompetens som inte generellt finns inom polisen och som enligt vår uppfattning också är svår att bygga upp och vidmakthålla. KBV ansvarar redan i dag för handläggningen i ärenden om vattenföroreningsavgift och är den myndighet som rent faktiskt svarar för en väsentlig del av brottsutredningen. KBV har också ett utvecklat kontaktnät nationellt och internationellt.

Det finns dock skäl som kan anföras mot en utvidgad befogenhet för KBV. Ett sådant är att tjänstemän inom KBV generellt sett för närvarande inte har tillräcklig utbildning och kompetens om den rättsliga regleringen av förundersökningsförfarandet, t.ex. då det gäller rättssäkerhetsgarantier för den misstänkte, kravet på dokumentation av vidtagna åtgärder osv. En sådan kompetens är nödvändig för att effektivt och på ett rättssäkert sätt utreda olagliga utsläpp. Man har inom KBV i allmänhet också en endast begränsad erfarenhet av att hålla förhör med misstänkta och andra personer. Däremot är KBV vanligtvis den myndighet som redan i dag svarar för den synnerligen viktiga tekniska bevissäkringen vid olagliga utsläpp, en uppgift som man fullgör på ett mycket kompetent sätt.

Vi menar att det bör vara fullt möjligt att inom KBV bygga upp den kompletterande kompetens som behövs för att myndigheten skall kunna ges utvidgad befogenhet att utföra förundersökningar av detta slag. Självklart kommer det att krävas särskilda utbildningsinsatser och även en allmän uppstramning av det sätt varpå myndigheten arbetar utredningsmässigt. Det skall emellertid anmärkas att en effektivisering av utredningsförfarandet även med nuvarande ordning kräver sådana utbildningsinsatser, eftersom utredningsåtgärder till sjöss måste utföras av kustbevakningstjänstemän.

Ett annat skäl som ibland åberopats mot att ändra på nuvarande ansvarsfördelning mellan polisen och KBV är att det saknas anledning att bygga upp ytterligare en organisation som vid sidan av polisen svarar för utredningsverksamhet.

KBV har redan i dag till uppgift att bedriva övervakning till sjöss för att upptäcka brott mot bl.a. VlfL. Denna uppgift innefattar vad som numera ofta betecknas förutredning, dvs. det led före det i RB formellt reglerade förundersökningsstadiet, som innefattar att inhämta sådana upplysningar som behövs som underlag för bedömning av frågan om förundersökning skall inledas eller ej, t.ex. var och hur utsläppet skett,

vilket eller vilka fartyg som trafikerat ett visst område osv. KBV utför således redan i dag en betydande del av det inledande utredningsarbetet.

Förundersökningar som kräver omfattande utredningsåtgärder är förhållandevis sällsynt förekommande. I situationer då ett misstänkt fartyg finns är det ofta aktuellt att omedelbart ingripa och i princip utföra alla åtgärder av betydelse för utredningen direkt på plats. Praktisk möjlighet att i efterhand företa sådana utredningsåtgärder som att hålla förhör finns i väsentligt mindre omfattning än vid sedvanlig brottsutredning. Om sådana förhör ändock aktualiseras kommer med vårt förslag även polisen att kunna fullgöra en viktig del av utredningsinsatserna.

Enligt vår bedömning leder inte ett eventuellt utvidgat ansvar för KBV att bedriva förundersökning i denna typ av ärenden till att en omfattande utredningsorganisation måste byggas upp inom KBV. Vad det torde handla om är att det vid varje regional ledning inom KBV måste finnas ett mindre antal väl kvalificerade befattningshavare som ansvarar för utredningsverksamheten. En organisation med kustbevakningstjänstemän som på brottsplatsen kan utföra erforderliga åtgärder finns redan.

Det eventuella mindre tillskott av personal som kan komma att erfordras inom KBV skall sättas i relation till dagens utredningsförfarande vid olagliga utsläpp, som innebär att det bedrivs ett delvis parallellt arbete inom KBV och polisen och att således båda myndigheternas resurser regelmässigt måste tas i anspråk. Ett problem med dagens utredningsförfarande är vidare att förundersökningar som gäller olagliga utsläpp - om förundersökningen inte omedelbart läggs ned - ibland blir liggande väldigt länge.

Som tidigare påpekats är det vid brott av detta slag särskilt angeläget med en snabb handläggning. Detta förutsätter en gedigen kunskap om de speciella frågor som är av betydelse vid brottsutredningen samt ett intresse för ämnesområdet. Den särskilda kompetens och det intresse som krävs finns främst inom KBV. Det finns således anledning att räkna med att det leder till effektivitetsvinster om KBV får ett större ansvar för brottsutredningen.

22.5 Rättssäkerhetsaspekter

I Sverige gäller som huvudregel att den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten skall hållas åtskild från den statliga förvaltningen i övrigt. Av rättssäkerhetsskäl anses därför att en förvaltningsmyndighet normalt inte bör anförtros att utreda brott inom sitt område. Risken för

sammanblandning av åtgärder som myndigheten vidtar inom sina skilda uppgiftsområden är nämligen i sådana fall betydande. Ett undantag från denna regel är dock Tullkriminalen. Nyligen har också - dock inte utan kritik - inrättats särskilda skattebrottsenheter.

KBV är en förvaltningsmyndighet, vars primära uppgifter är att svara för övervakning och kontroll samt miljöräddningstjänst till sjöss. KBV ansvarar också för gränskontroll till sjöss och fiskekontroller samt är den myndighet som fattar beslut om uttagande av vattenföroreningsavgift. Vidare medverkar KBV i ett flertal andra verksamheter där huvudansvaret åligger annan myndighet, således kan KBV ibland agera tillsynsmyndighet enligt VlfL. En betydelsefull skillnad mellan KBV och de flesta andra förvaltningsmyndigheter är emellertid att KBV anförtrotts vissa polisiära uppgifter.

De eventuella invändningar som kan riktas mot att ge KBV en vidgad befogenhet att utreda olagliga utsläpp torde främst hänföra sig till att KBV också fattar beslut i ärenden om vattenföroreningsavgift.

KBV:s befogenhet i nu nämnt avseende är i praktiken inte möjlig att åtskilja från en eventuell brottsutredande verksamhet. I stället är många åtgärder som vidtas av betydelse både för utredning av frågan om vattenföroreningsavgift och för brottsutredningen. Till skillnad från vad som gäller vid utredning av skatteärenden gäller emellertid att den misstänkte inte i något av förfarandena är skyldig att medverka i utredningen. Så länge KBV inte har andra befogenheter att vidta utredningsåtgärder i ärendet om vattenföroreningsavgift än de som gäller för förundersökningsförfarandet bör således inte någon väsentlig invändning kunna riktas mot det förhållandet att KBV handhar båda frågorna.

Sammanfattningsvis kan vi således inte finna att en utvidgning av KBV:s befogenhet skulle möta hinder av rättssäkerhetsskäl.

22.6 Samlad bedömning

Brottsutredningar av olagliga utsläpp och av brott mot VSL företer många likheter. Vid båda typerna av brott gör sig internationella aspekter starkt gällande och man har ofta att göra med utländska rättssubjekt. Detta ställer krav på en snabb handläggning. Vidare gäller för såväl varusmugglingsbrott som för olagliga utsläpp att det krävs en särskild kompetens rörande det för brottsutredningen betydelsefulla bakomliggande och ibland svårtillgängliga regelverket.

Vi menar att det skulle leda till en effektivisering och kompetensmässig förbättring om KBV ges befogenhet att inleda och bedriva förundersökning vid olagliga utsläpp. Med en sådan lösning skulle man - förutom att kompetensen inom KBV bättre tas tillvara - uppnå den för-

delen att KBV får ansvara för förundersökningen fram till den tidpunkt då åklagare skall inträda som förundersökningsledare. En naturlig kommunikationskanal upprättas därmed direkt mellan KBV och åklagare, vilket är ägnat att främja ett snabbt och smidigt samarbete.

22.7 Närmare om Kustbevakningens befogenheter

22.7.1 Kustbevakningens befogenheter vid olagliga utsläpp

Argumenten för att KBV bör utföra förundersökningar hänför sig främst till olagliga utsläpp. Vissa andra typer av brott mot VlfL är av det slag att förundersökningen lämpligen bör utföras av polis. Detta är t.ex. fallet beträffande sådana brott som har samband med driften av mottagningsanläggningar. Andra brott upptäcks vanligtvis vid Sjöfartsinspektionens verksamhet. Inte heller beträffande dessa brott anser vi att det finns tillräckliga skäl att införa en självständig rätt för KBV att inleda och bedriva förundersökning.

Enligt vår uppfattning bör KBV:s befogenhet att inleda förundersökning således begränsas till överträdelser av utsläppsförbudet i VlfL. KBV:s befogenhet bör gälla oavsett om brottet rubriceras som miljöbrott, vållande till miljöstörning eller som ett brott mot VlfL och oavsett om utsläppet skett i hamn eller till sjöss.

Då KBV är förundersökningsledare bör i stort samma regler gälla som då förundersökningen leds av polismyndighet. KBV bör således ha rätt att hålla förhör med personer, liksom att under i RB angivna förutsättningar hämta personer till förhör. KBV bör i princip också ha samma befogenheter som tillkommer förundersökningsledare vid polismyndighet att besluta om tvångsmedel. Vidare bör kustbevakningstjänsteman i stort ha samma befogenheter som polisman att vidta åtgärder innan förundersökning inletts samt i brådskande fall. Kustbevakningstjänsteman bör således kunna företa husrannsakan och kroppsvisitation samt ta föremål i beslag, t.ex. ta oljeprov ombord på misstänkta fartyg. I förhållande till nuvarande reglering i LKP bör således en viss utvidgning ske av kustbevakningstjänstemans befogenheter. Däremot saknas vid den typ av brott som det här rör sig om behov att låta kustbevakningstjänsteman företa kroppsbesiktning.

Liksom fallet är f.n. måste kustbevakningstjänsteman vid utövandet av sina befogenheter ha rätt att använda våld.

Som närmare redovisas i nästa kapitel kan emellertid RB:s bestämmelser inte tillämpas i alla delar. I de avseenden en särreglering krävs kommer denna naturligen att gälla både KBV och polis.

22.7.2 Kustbevakningens befogenheter vid andra brott än olagliga utsläpp

Vid andra brott än olagliga utsläpp bör som huvudregel gälla att förundersökning skall inledas och bedrivas av polismyndighet. Det måste emellertid också i fortsättningen vara möjligt för kustbevakningstjänstemän att företa snabba ingripanden vid alla brott mot VlfL. Anledning saknas att göra åtskillnad mellan kustbevakningstjänstemans befogenheter i nu nämnt avseende och befogenheterna för sådan tjänsteman vid misstanke om olagliga utsläpp. Befogenheterna bör även i dessa fall generellt gälla i hamnområden.

En strikt begränsning av KBV:s förundersökningsbehörighet till olagliga utsläpp kan emellertid i vissa situationer leda till ett orimligt resultat.

I samband med brottsutredningar av olagliga utsläpp uppkommer ibland misstanke också om andra brott mot VlfL eller om brott mot annan lagstiftning. Som exempel kan nämnas att det upptäcks att fartyget saknar föreskrivna certifikat. Ytterligare exempel är att befälhavaren misstänks för brott mot sjölagen, t.ex. därför att han inte lytt en prejningsorder från KBV.

Brottslighet av nu nämnd karaktär har sådant samband med brottsutredningen av det olagliga utsläppet att det måste bedömas som olämpligt och opraktiskt om KBV inte kan utföra förundersökningen i dess helhet. Även då misstanken endast avser annat brott mot VlfL än ett olagligt utsläpp kan skäl föreligga att låta KBV biträda vid förundersökningen. Liksom i dag bör det därför vara möjligt för åklagaren eller förundersökningsledare vid polismyndighet att beträffande alla brott mot VlfL begära biträde av KBV samt uppdra åt sådan tjänsteman att utföra utredningsåtgärder. Utför KBV förundersökning beträffande brott mot VlfL bör KBV även kunna medverka vid förundersökning rörande brott mot annan lagstiftning, dock bara om åklagaren bedömer att detta lämpligen bör ske.

22.7.3 Förhållandet mellan Kustbevakningens och polisens befogenhet att bedriva förundersökning

Enligt vår uppfattning bör KBV inte ges exklusiv befogenhet att inleda och bedriva förundersökning i ärenden rörande olagliga utsläpp. I stället bör - med tullkriminalverksamheten som förebild - KBV och polisen här ha ett gemensamt ansvarsområde och förundersökningar bedrivas i samverkan mellan de båda myndigheterna. Endast med en sådan ordning är det möjligt att effektivt tillvarata respektive myndigheters särskilda kompetens inom skilda områden.

Som närmare kommer att redovisas i nästa avsnitt anser vi att åklagaren i ett mycket tidigt skede skall inträda som förundersökningsledare i utredningar rörande olagliga utsläpp till sjöss, i princip redan då skälig misstanke kan riktas mot något fartyg. Också vid utsläpp i hamn anser vi - i vart fall i ett inledningsskede - att det är nödvändigt med ett tidigt åklagarinträde. Sedan åklagaren inträtt som förundersökningsledare kommer åklagaren att ha det övergripande ansvaret för att utredningen verkställs på effektivaste sätt. Ytterst kommer det därmed att vara åklagaren som avgör om förundersökningsåtgärder bör utföras av KBV eller av polisen eller av myndigheterna i samverkan. Syftet med vårt förslag är emellertid att det - efterhand som kompetensen inom KBV höjs - skall ske en förskjutning mot att KBV utför de flesta förundersökningar av detta slag.

Kompetensfördelningen mellan KBV och polis innan man nått fram till den tidpunkt då åklagaren skall överta förundersökningsansvaret anser vi inte bör bli föremål för lagreglering utan bör bestämmas utifrån den naturliga kompetensfördelning som redan finns samt genom regionala och/eller lokala överenskommelser mellan berörda myndigheter.

När det gäller utsläpp till sjöss innebär KBV:s närvaro där att det är naturligt att KBV också är den myndighet som tar ställning i frågan om förundersöknings inledande. Vid utsläpp i hamn finns inte en sådan naturlig kompetensfördelning mellan KBV och polis. Rapport om utsläpp i hamn inkommer regelmässigt till båda myndigheterna och det kan vara tillfälligheter som avgör vilken myndighet som först kan vara på plats och starta utredningsarbetet.

Som kommer att redovisas i avsnitt 24.7 föreslår vi att regionala kontaktpunkter skall upprättas vid KBV:s respektive regionala ledningar. Från dessa kontaktpunkter skall det inledande utredningsarbetet praktiskt organiseras. Liksom fallet är i dag kommer således en mycket tidig kontakt att upprättas mellan KBV och polis. Alltefter omständigheterna och vilka resurser som respektive myndighet förfogar över bör i samråd kunna bestämmas om polisen eller KBV i det konkreta fallet

skall inleda förundersökning och bedriva denna till dess åklagare skall kopplas in.

Vi menar således att KBV:s och polisens dubbla ansvarsområden inte bör vålla några problem i det praktiska arbetet. Om det efterhand skulle visa sig att kompetensfördelningen kräver särskild reglering bör detta kunna lösas genom myndighetsvisa överenskommelser eller föreskrifter.

23 Tillämpningen av RB med flera författningar på förundersökningsförfarandet

23.1 Inledande av förundersökning

Våra överväganden: Bestämmelsen i 23 kap. 1 § RB bör tillämpas så att alla upptäckta utsläpp, där anledning förekommer att ett brott begåtts inom svenskt jurisdiktionsområde, föranleder ett formligt ställningstagande till frågan om förundersökning skall inledas eller ej. Härigenom uppnås en bättre kontroll över de olagliga utsläpp som upptäckts samt vilka åtgärder dessa föranlett.

23.1.1 Regleringen i RB

Enligt huvudregeln i 23 kap. 1 § RB skall förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal förövats.

Förundersökning behöver dock inte inledas, om det är uppenbart att brottet inte går att utreda eller om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning med stöd av 23 kap. 4 a § RB föreligger redan innan förundersökningen inletts. Vidare behöver förundersökning inte genomföras om det ändock finns tillräckliga skäl för åtal och det bl.a. gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter, s.k. förenklad brottsutredning enligt 23 kap. 22 § RB.

För att inleda förundersökning behöver förhållandena inte vara sådana att en viss person kan misstänkas för brott. Tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt och en förundersökning kan inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott (JO 1953 s. 107). För att reglerna om förundersökning skall kunna bli tillämpliga krävs dock att det finns en misstanke om ett konkret brott och brottet skall - åtminstone i princip - kunna beivras i Sverige

(Fitger, RB I, s. 23:6) Däremot är det inte nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller exakt när och var det förövats (Ekelöf, SvJT 1982 s. 658).

Förundersökningen omfattar dels förberedande spanings- och efterforskningsarbete som avser att fastställa om brott har förövats och att utröna om skäl till misstanke mot någon föreligger, dels den utredning som äger rum sedan skälig misstanke har riktats mot en viss person. Vid den tidpunkt då skälig misstanke kan riktas mot en viss person inträder enligt 23 kap. 18 § RB ett flertal rättigheter för den misstänkte. Den misstänkte skall då han förhörs inledningsvis underrättas om vilket brott misstanken avser och därtill delges en något så när preciserad gärningsbeskrivning. Han skall också underrättas om sin rätt att anlita biträde av försvarare. Vidare har han rätt att ta del av utredningen och begära kompletteringar av den. Han har också rätt att vägra svara på frågor. Den misstänkte är alltså inte skyldig att medverka i brottsutredningen och därigenom producera bevis mot sig själv.

Att med någon grad av precision ange när misstanken nått en sådan nivå att skälig misstanke föreligger är omöjligt. JO har uttalat att det krävs konkreta omständigheter av en viss styrka som pekar på att den misstänkte begått det antagna brottet (JO 1992/93 s. 152). I doktrinen har "skälig misstanke" ansetts vara detsamma som "antagligt" (se Ekelöf, Rättegång V, 6 uppl. s. 100).

Förundersökningens förstadier

Innan en förundersökning inletts kan vissa utredningsåtgärder vidtas. Förutom primärutredning enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket RB och s.k. allmän brottsspaning kan en förundersökning föregås av det som numera ofta betecknas som förutredning, men som inte har reglerats i RB.

I departementspromemorian Översyn av utredningsförfarandet i brottmål (Ds 1979:15 s. 37 f.) karaktäriseras förutredningen av att brottsmisstankarna antingen är vaga och/eller obestämda eller förekommer tillsammans med andra faktorer som motverkar det intryck som misstankarna ger. Det omedelbart tillgängliga materialet är med andra ord inte tillräckligt för att avgöra om förundersökning skall inledas eller ej.

En förutredning kan således innebära att vissa kompletterande upplysningar inhämtas som behövs som underlag för ställningstagandet i förundersökningsfrågan.

Enligt JO (JO 1997/98 s. 98 f.) är en förutredning att betrakta som ett led i tillämpningen av bestämmelserna i 23 kap. 1 § RB om inledande av förundersökning. JO understryker att förutredning aldrig får

sträcka sig längre än vad som krävs för att ta ställning i frågan om förundersökning skall inledas eller ej och att det under förutredningen inte får företas åtgärder som har karaktär av brottsutredning.

23.1.2 Tillämpningen av RB:s bestämmelser på olagliga utsläpp

Brottsutredningar rörande olagliga utsläpp kan i princip aldrig anses vara av sådan enkel beskaffenhet att förundersökning kan underlåtas med stöd av 23 kap. 22 § RB.

Det kan emellertid diskuteras i vilka situationer upptäckta utsläpp till sjöss bör leda till ett formligt beslut om att inleda förundersökning och vilka utredningsåtgärder som kan vidtas innan ett sådant beslut formellt fattas.

KBV upptäcker varje år ett stort antal utsläpp till sjöss, där utsläppet inte kan härledas till någon misstänkt utsläppskälla. I vissa av dessa fall är det mycket svårt att ens avgöra om utsläppet begåtts inom svenskt jurisdiktionsområde samt om det varit av otillåtet slag. Ett utsläpp som upptäcks på svenskt vattenområde kan nämligen ha skett utanför svenskt jurisdiktionsområde. Utsläppet kan då det skedde också ha varit tillåtet. Ibland kan inte ens fastställas att utsläppet härrör från ett fartyg eller annan källa som omfattas av utsläppsförbudet enligt VlfL.

Att ett formligt beslut huruvida skäl föreligger att inleda förundersökning eller ej skall erfordras i samtliga fall då ett utsläpp upptäcks är inte rimligt. Kravet på att misstanken skall avse ett konkret brott som - i princip - kan beivras i Sverige torde innebära att ställningstagande i förundersökningsfrågan bara behöver göras i situationer då det p.g.a. omständigheterna vid upptäckten finns misstanke om att ett olagligt utsläpp skett från ett fartyg inom svensk jurisdiktion.

För att fastställa om sådan misstanke föreligger är oftast en viss förutredning nödvändig. Det måste undersökas om utsläppet kan sammankopplas med de fartygsrörelser som förekommit i utsläppets närhet eller om det p.g.a. av andra omständigheter kan dras någon slutsats om varifrån utsläppet kan misstänkas härröra.

Detta inledande utredningsarbete kan resultera i att det över huvud taget inte går att klarlägga var och hur utsläppet skett och att det inte ens finns anledning att anta att ett brott begåtts. I en sådan situation skall förundersökning inte inledas. Vanligare torde dock vara att det finns anledning anta att ett brott begåtts men att det inte går att fastställa från vilket eller vilka fartyg som utsläppet kan ha skett. I sistnämnda fall torde det många gånger direkt kunna påstås att det är uppenbart att brottet inte går att utreda och förundersökning behöver då

inte inledas. I denna situation skall emellertid ett formellt beslut fattas om att inte inleda förundersökning. Möjligheten att inte inleda förundersökning bör dock inte tillämpas om skälig misstanke kan riktas mot ett utländskt fartyg, även om det bedöms som utsiktslöst att få till stånd en lagföring i Sverige. I ett sådant fall skall i stället förfarandet med flaggstatsrapport tillämpas (se härom nedan avsnitt 23.5).

I praktiken skulle det anförda leda till att förundersökning alltid skall inledas i sådana fall då det bedöms som meningsfullt att inleda ett spaningsarbete för att utreda brottet och då lagföring kan bli aktuell i Sverige eller i annat land.

Som situationen är i dag polisanmäler KBV i princip bara sådana utsläpp där misstanke kan riktas mot något fartyg. Enligt vår uppfattning bör emellertid alla utsläpp där anledning förekommer att ett brott begåtts inom svenskt jurisdiktionsområde föranleda ett formligt ställningstagande i frågan om förundersökning skall inledas eller ej. Genom ett sådant förfarande uppnås en bättre kontroll över vilka utsläpp som upptäcks samt vilka åtgärder dessa föranlett.

23.2 Tidpunkt för åklagarinträde

Vårt förslag: Åklagaren skall inträda som förundersökningsledare på ett mycket tidigt stadium i brottsutredningar rörande olagliga utsläpp. Åklagarinträde skall i princip ske så snart ett olagligt utsläpp skäligen kan misstänkas härröra från ett visst bestämt eller vissa bestämda fartyg.

Vi föreslår dock inte någon annan reglering av tidpunkten för åklagarinträdet än den som gäller enligt 23 kap. 3 § första stycket RB. I stället skall det tidiga åklagarinträdet styras dels genom särskilda bestämmelser som reglerar befogenheten att besluta om tvångsmedel dels genom överenskommelser mellan RÅ, RPS och KBV.

Som vi tidigare konstaterat är det nödvändigt för att öka förutsättningarna för att lagföra olagliga utsläpp att samtliga åtgärder av betydelse för en eventuell lagföring vidtas snabbt och helst medan fartyget fortfarande befinner sig inom svensk jurisdiktion. Det sagda gäller inte bara utländska fartyg. Också möjligheterna att utreda brott begångna på svenska fartyg försämras påtagligt om inte samtliga utredningsåtgärder vidtas i nära anslutning till det inträffade brottet. Den slutsats vi kunnat dra efter studium av ett flertal förundersökningar är att nämnda krav på utredningsförfarandet vanligen inte uppfylls i dag. Det avgörande skä-

let härtill är enligt vår uppfattning att olika myndigheter har befogenhet att vidta skilda utredningsåtgärder, men att åklagare ofta inte kopplas in i ett tidigt skede för att samordna dessa åtgärder och lämna instruktioner så att utredningen kan slutföras.

23.2.1 Nuvarande reglering

Enligt de allmänna bestämmelserna i 23 kap. RB skall då förundersökning inletts av polismyndighet och saken inte är av enkel beskaffenhet, ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl.

Enligt RÅ:s allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål, meddelade den 12 december 1997 (RÅFS 1997:12), har beträffande brott mot specialstraffrättsliga bestämmelser som huvudregel angetts, att förundersökningen skall ledas av åklagaren om svårare straff än fängelse i sex månader kan följa på brottet.

Enligt föreskrifterna kan det emellertid härutöver finnas brott där det p.g.a. särskilda omständigheter är motiverat att åklagaren leder förundersökningen (punkt 2.4). Som exempel på sådana brott anges bl.a. brott som är svårbedömda eller där det annars med hänsyn till utredningens art eller omfattning är påkallat att åklagaren leder förundersökningen. Vidare anges att åklagaren skall inträda som förundersökningsledare när fråga är om brott där särskild åtalsprövning är föreskriven eller när det kan bli aktuellt att begära internationell rättshjälp eller när fråga är om användande av tvångsmedel och det är undersökningsledaren, jämlikt 24-28 kap. RB, som skall fatta sådant beslut. Detta gäller dock inte om beslutet avser bl.a. husrannsakan, som inte är av större omfattning, eller beslag.

Det skall nämnas att RÅ under sommaren 1998 utfärdat särskilda råd och riktlinjer för handläggning av ärenden rörande brott mot lagstiftning till skydd för den yttre miljön. Enligt dessa skall förundersökning angående brott med fängelse i straffskalan med tillämpning av punkt 2.4 i RÅFS 1997:12 ledas av åklagare.

Av RÅ:s allmänna råd följer att den närmare bestämningen av fördelningen mellan åklagare och polis bör göras genom lokala överenskommelser.

För olagliga utsläpp är som påföljd föreskrivet böter eller fängelse i högst två år. Om brottet begåtts på ett utländskt fartyg utanför inre vatten gäller dock som huvudregel att annan påföljd än böter inte får dömas ut.

Utredningar rörande oljeutsläpp eller andra utsläpp av skadliga ämnen är i de allra flesta fall av mycket komplicerad karaktär. Detta gäller i synnerhet om utsläppet skett till sjöss. Trots att i vissa fall endast böter kan följa på ett sådant brott bör ansvaret för förundersökningsledningen åvila åklagare. Vad vi erfarit tillämpas denna ansvarsfördelning mellan polis och åklagare också i praktiken.

När det gäller tidpunkten för åklagarinträdet är huvudregeln att åklagare skall inträda så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet, såvida det inte är särskilt påkallat att åklagaren dessförinnan leder förundersökningen eller det är aktuellt med tvångsmedel eller andra åtgärder som skall beslutas av åklagare.

De åtgärder som oftast är aktuella att företa vid misstanke om ett olagligt utsläpp är en undersökning av fartyget inklusive oljeprov samt förhör med besättningen. Om fartyget befinner sig till sjöss måste därutöver övervägas huruvida fartyget bör stoppas eller inbringas till hamn. Denna bedömning är ofta mycket grannlaga och ställer höga krav på kompetens och erfarenhet hos beslutsfattaren.

Undersökning av ett fartyg, som inte begränsas till fartygets däck eller andra yttre utrymmen förutsätter, om undersökningen företas med stöd av RB:s regelsystem ett beslut om husrannsakan. Oljeprov ombord på fartyget är i nu förevarande sammanhang att betrakta som beslag.

Det kan emellertid diskuteras om beslut om husrannsakan av ett fartyg alltid måste fattas av åklagare. Vidare kan en undersökning av fartyget i stället företas i form av en inspektion enligt VlfL. Enligt samma lag får polismyndighet eller den myndighet som har befogenhet att meddela beslut om förbud och föreläggande beträffande fartyget för att förhindra förorening (dvs. som huvudregel SjöV) ta oljeprov ombord på ett fartyg och för sådant ändamål avbryta fartygets resa, om det inte leder till någon väsentlig olägenhet.

Innan förundersökning inletts kan KBV bl.a. för att hålla förhör och för att företa husrannsakan - med stöd av LKP - stoppa ett fartyg eller inbringa det till hamn. KBV kan också på vilket stadium som helst av brottsutredningen meddela förbud och föreläggande beträffande fartyget om det erfordras för att säkra bevisning eller betalning i ärendet om vattenföroreningsavgift.

Det sagda leder till att åklagaren ofta inte kontaktas i samband med ingripanden och utredningsåtgärder beträffande ett fartyg förrän tidigast då någon fysisk person skäligen kan misstänkas för brottet. Begränsas den utredning polis och/eller KBV företar till inledande förundersökningsåtgärder, vilka inte leder till att skälig misstanke uttalas mot någon person, kontaktas åklagare ibland inte alls.

Vi har vid vår genomgång av olika förundersökningar rörande oljeutsläpp också kunnat konstatera att åklagare flera gånger kopplats in

först genom en redovisning av utredningen för åklagarens ställningstagande i åtalsfrågan. Resultatet härav har ofta blivit att åklagaren bedömt att företagen utredning inte räckt för att väcka åtal, varför förundersökningen lagts ned.

23.2.2 Överväganden och förslag

Skall de särskilda krav som gäller för utredningsförfarandet vid olagliga utsläpp kunna uppnås måste åklagare inträda som förundersökningsledare på ett mycket tidigare stadium än vad som normalt varit fallet tidigare. Det övergripande samordningsansvaret, som i dag brister, bör således ligga på åklagare.

För att uppnå detta krävs ingen annan lagreglering av tidpunkten för åklagarinträdet än den som gäller enligt den allmänna bestämmelsen i RB. I stället bör åklagarinträdet styras dels genom särskilda bestämmelser som reglerar befogenheten att besluta om tvångsmedel dels genom överenskommelser mellan RÅ, RPS och KBV.

Som närmare redovisas i avsnitt 23.4.2 bör en åtgärd som innebär att ett fartyg skall stoppas, kvarhållas eller inbringas till hamn betraktas som ett särskilt tvångsmedel, rörande vilket åklagare i princip skall fatta beslut. Vidare bör åklagaren som huvudregel fatta beslut om husrannsakan som rör ett fartyg. En ordning som den nu beskrivna måste kompletteras med begränsningar i KBV:s befogenheter i ärenden om vattenföroreningsavgift.

Det sagda leder till att vid utsläpp till sjöss åklagare alltid skall inträda som förundersökningsledare om fråga uppkommer att stoppa eller kvarhålla ett fartyg eller inbringa det till hamn. För andra situationer bör åklagarinträdet styras genom föreskrifter utfärdade av RÅ i samråd med KBV och polis.

Av RÅ:s allmänna råd följer redan nu att åklagaren skall leda förundersökningen vid misstanke om brott på ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen (särskild åtalsprövning är föreskriven i dessa fall) samt att åklagaren skall inträda som förundersökningsledare i situationer då det kan vara aktuellt att göra en framställning om internationell rättshjälp. Fråga om sådan framställning kan omedelbart uppkomma om det är känt vilken utländsk hamn ett misstänkt fartyg avser att anlöpa, antingen som ett komplement till en begäran om hamnstatskontroll - s.k. MARPOL-inspektion - eller som en flaggstatsrapport eller en begäran om övertagande av lagföring (främst i situationer då hamnstaten har jurisdiktion över brottet utan att vara flaggstat, f.n. är det endast Tyskland och möjligen Storbritannien som har sådan jurisdiktion).

Vilka utredningsåtgärder som omedelbart skall begäras i annat land kräver således särskilda överväganden och bör därför alltid beslutas i samråd med åklagare. Också då framställning om internationellt bistånd eller flaggstatsrapportering blir aktuell i ett senare skede av utredningen skall förundersökningsledaransvaret övergå till åklagaren.

Det anförda leder till att åklagare vid utsläpp till sjöss i de flesta fall skall inträda som förundersökningsledare så snart ett olagligt utsläpp skäligen kan misstänkas härröra från ett visst bestämt eller vissa bestämda fartyg.

En sådan precisering av tidpunkten för åklagarinträdet torde inte innebära någon egentlig förändring i situationer då det är klarlagt att utsläppet skett från ett visst fartyg. Om det kan uteslutas att utsläppet berott på en "ren incident", torde nämligen tidpunkten för när någon skäligen kan misstänkas för brottet sammanfalla med den tidpunkt då det är klarlagt från vilket fartyg utsläppet skett. Detta gäller i synnerhet om vårt förslag om ett totalförbud mot utsläpp av oljehaltiga blandningar införs inom Sveriges sjöterritorium och det är fråga om ett sådant utsläpp (misstanke bör i sådana fall regelmässigt kunna riktas mot i vart fall befälhavaren).

Även i fall då utredning är aktuell beträffande ett svenskt eller utländskt fartyg, som befinner sig i en svensk hamn eller som efter utsläppet anlöper en sådan hamn, finns ett stort behov av samordning. Därutöver är det angeläget att utredningen omgående bedrivs under kompetent ledning. Det kan därför vara nödvändigt att åklagare även i dessa fall leder förundersökningen från den tidpunkt då skälig misstanke kan riktas mot något fartyg. Under alla förhållanden bör åklagaren alltid kopplas in så snart någon person skäligen kan misstänkas för brottet och - oavsett om sådan misstanke konstituerats - innan ett skäligen misstänkt fartyg skall lämna svensk hamn. Efterhand som kompetensen hos övriga myndigheter höjs och utredningserfarenheten ökar kan en annan ansvarsfördelning mellan åklagare och KBV respektive polisen övervägas. På längre sikt är det t.o.m. tänkbart att polisen eller KBV kan ha ansvaret för att leda förundersökning beträffande utsläpp i hamn och åklagare bara behöva inträda om det blir aktuellt med tvångsåtgärder beträffande fartyget.

Det anförda leder till att tidpunkten för åklagarinträdet - förutom i fall då beslut måste fattas om tvångsåtgärder - bör kunna anpassas till regionala förhållanden och ändras efterhand. Ansvaret mellan åklagare och KBV respektive polis bör därför i dessa fall lösas genom överenskommelser mellan berörda myndigheter med ledning av kompetens och vunna erfarenheter.

Det skall nämnas att mellan Åklagarmyndigheten i Malmö och Polismyndigheten i Skåne respektive Blekinge i juli 1998 träffats särskil-

da överenskommelser rörande fördelningen mellan åklagare och polis i fråga om ansvaret för ledningen av förundersökning i brottmål. Enligt överenskommelserna skall - i fall då polismyndighet har inlett förundersökning - ärendet snarast överlämnas till åklagare bl.a. om det fordras rättslig prövning av vem som skall upptas som ansvarig, exempelvis inom bolag eller förening eller ombord på större fartyg eller då förundersökning gäller brott mot lagstiftningen till skydd för den yttre miljön och det är stadgat fängelse i straffskalan för det aktuella brottet.

23.3 Tillvaratagande av den misstänktes rättigheter

23.3.1 Rätten till försvarare och tolk

Då förundersökningen kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, skall han då han hörs underrättas om misstanken på ett språk som han förstår. Han skall vidare underrättas om sin rätt att anlita biträde av försvarare samt om möjligheterna att få en offentlig försvarare förordnad. Den misstänktes rättigheter i nu nämnda avseenden är av central betydelse och följer - förutom av RB - av artikel 6 i Europakonventionen.

Den misstänktes rätt till tolk samt rätten att anlita biträde av försvarare måste självklart gälla även vid förundersökningar rörande olagliga utsläpp, något som kan vålla problem då ett fartyg blir föremål för ingripande till sjöss.

Vad vi erfarit är tolkproblemet i praktiken hanterbart, eftersom engelska är s.k. sjöfartsspråk och behärskas av de flesta sjöfarare. Man kan emellertid inte utgå från att all kommunikation alltid kan ske på engelska. Om behov av tolk uppkommer torde tekniken göra det möjligt att tolken finns i land, även om en sådan distanstolkning naturligtvis gör förhörssituationen svårare.

Besvärligare är det att till sjöss praktiskt tillgodose den misstänktes eventuella begäran om försvarare. Som vi ser det måste fartyget i en sådan situation föras till en svensk hamn.

23.3.2 Delgivning enligt 23 kap. 18 § RB

Enligt rubricerade bestämmelse får åtal inte beslutas innan den misstänkte fått del av förundersökningen och getts möjlighet att begära

kompletteringar samt i övrigt anföra vad han anser nödvändigt. Även tillämpningen av denna bestämmelse kan medföra komplikationer då brottsutredning företas på ett fartyg som endast kort tid befinner sig i Sverige och den misstänkte inte är bosatt här. Det bästa är naturligtvis om man kan färdigställa förundersökningen direkt och delge den misstänkte hela utredningen i ett sammanhang. Detta förutsätter att förhör och andra åtgärder dokumenteras medan man fortfarande befinner sig ombord och delges den misstänkte innan fartyget avseglar. På detta sätt förfar man i t.ex. Storbritannien. Vid ingripanden till sjöss kan det emellertid vara svårt att omedelbart färdigställa ett skriftligt förundersökningsprotokoll. Delgivning bör i sådana situationer lämpligen kunna ske muntligen eller på annat sätt.

Oavsett hur delgivning har skett kan förundersökningen inte kompletteras i efterhand utan att ny slutdelgivning därefter sker. För att möjliggöra sådan delgivning samt delgivning av stämning och kallelse i brottmål bör undersökas om den misstänkte är beredd att, på samma sätt som tillämpas i varusmugglingsmål, befullmäktiga någon i Sverige att företräda honom vid delgivning m.m.

23.4 Straffprocessuella tvångsmedel

Vårt förslag: De begränsningar som gäller vid straffrättsliga ingripanden mot utländska fartyg blir föremål för lagreglering och tvångsmedelsanvändningen anpassas allmänt till sjörättsliga förhållanden och till det internationella regelverket.

Som särskilt tvångsmedel införs en möjlighet att - under närmare angivna förutsättningar - besluta att ett fartyg skall stoppas, kvarhållas eller inbringas till hamn, om sådan åtgärd behövs för att säkra bevisning. Kvarhållande skall också kunna ske för att säkra betalning av böter.

Beslut om kvarhållande m.m. skall som huvudregel fattas av åklagaren.

Kvarhållande får endast avse begränsad tid, men kan beslutas oberoende av om fartyget ägs av den misstänkte eller ej.

23.4.1 Bakgrund och allmänna överväganden

RB:s bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel är väl lämpade att komma till användning främst för bekämpandet av sådan brottslighet som begås på land och för att tillgodose behovet av att säkerställa

utredning rörande en misstänkt persons brottsliga förfaranden. Då brott begås på fartyg tillämpas emellertid i internationella sammanhang ett annat synsätt. Här är utgångspunkten att överträdelser är knutna till fartyget. Möjligheterna att i dessa fall vidta straffprocessuella åtgärder för att utreda brottet - antingen det är fråga om ren tvångsmedelsanvändning eller sådana åtgärder som förhör o. dyl. - är således beroende av om fartyget som sådant kan bli föremål för straffrättslig jurisdiktion.

Under vilka omständigheter svenska myndigheter får vidta straffprocessuella åtgärder beträffande ett utländskt fartyg är något som tidigare lämnats oreglerat. I stället har hänvisning skett till att svensk lag begränsas av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser, eller, enligt vad därom är särskilt stadgat, av överenskommelse med främmande makt.

Vad som skall anses utgöra allmänt erkända folkrättsliga grundsatser på området har varit och är synnerligen osäkert. Ett tecken härpå är att det i havsrättskonventionens artikel 27, som behandlar kuststaters generella rätt att utöva straffrättslig jurisdiktion, anges att kuststater inte *bör* (här kursiverat) utöva sådan jurisdiktion mot utländska fartyg under genomfart av territorialhavet annat än i fall som särskilt räknas upp i artikeln. Lokutionen *bör* i stället för som ursprungligen föreslagits *skall* infördes under de förhandlingar som föregick utarbetandet av konventionen. En konsekvens av detta är att det inte anses föreligga någon ovillkorlig skyldighet för kuststater att avstå från utövandet av straffrättslig jurisdiktion i andra situationer än de uppräknade (se R.R. Churchill/A.V. Lowe The law of the sea, 1988 s. 81). Vad som emellertid är alldeles klart är att kuststater inte med stöd av artikel 27 kan utöva straffrättslig jurisdiktion på utländska fartyg med anledning av överträdelser som begåtts i kuststatens ekonomiska zon. Rätten till jurisdiktion i dessa fall regleras i särskilda bestämmelser. Också kuststatens jurisdiktion vid olagliga utsläpp i territorialhavet har blivit föremål för särskild reglering.

Den särskilda reglering som skett bör ses som ett klargörande av skilda staters rättigheter och skyldigheter för att skydda den marina miljön mot bl.a. föroreningar mot fartyg. Med denna utgångspunkt bör stater som ratificerat konventionen och därmed åtagit sig de förpliktelser som denna innebär också ha rätt att utnyttja de rättigheter som konventionen ger staten ifråga, och detta även mot fartyg som är registrerade i en stat som inte ratificerat konventionen. Det skall dock anmärkas att regleringen i havsrättskonventionen inte är fullständig och att innebörden av vissa begrepp är oklar.

Olika tjänstemän med ansvar för brottsutredningen vid oljeutsläpp har till oss framfört önskemål om att ingripandemöjligheterna mot utländska fartyg lagregleras och att tvångsmedelsanvändningen allmänt anpassas till sjörättsliga förhållanden. Detta för att undanröja den osä-

kerhet som i dag finns vid tillämpningen och därmed skapa klara förutsättningar för fler ingripanden. Även vi anser att det är angeläget att en lagreglering sker. Denna bör naturligen ske med havsrättskonventionen som förebild.

Vi har därför utifrån konventionen och olika kommentarer till denna samt genom diskussioner med sakkunniga på området försökt åstadkomma en reglering som i största möjliga utsträckning tillgodoser svenska intressen men som samtidigt inte kan antas strida mot Sveriges folkrättsliga förpliktelser.

23.4.2 Kvarhållande m.m. för att säkra bevisning - ett särskilt tvångsmedel

Under rubriken kvarhållande m.m. av fartyg ryms sådana åtgärder som vidtas mot ett fartyg och som innebär att dispositionsrätten över fartyget begränsas, dvs. att fartyget stoppas, kvarhålls i hamn eller till sjöss eller inbringas till hamn. Sådana åtgärder beträffande ett fartyg kan i dag vidtas av KBV inom ramen för befogenheterna enligt LKP eller enligt 8 kap. VlfL om vattenföroreningsavgift. Kvarhållande av ett fartyg torde också kunna beslutas i form av ett beslag. Det är emellertid tveksamt om ett beslag kan bestå sedan undersökningen av fartyget slutförts, men fartyget måste kvarhållas för att hålla förhör med besättningen. Vad vi erfarit tillämpas inte heller detta straffprocessuella tvångsmedel i praktiken. Det är emellertid uppenbart att behov föreligger av att kunna vidta en sådan åtgärd och också andra ingripanden för att säkra bevisning.

Att stoppa och/eller kvarhålla ett fartyg eller att besluta att detta skall inbringas till hamn är synnerligen ingripande och leder oftast till betydande ekonomiska konsekvenser. En sådan åtgärd bör enligt vår uppfattning betraktas som ett straffprocessuellt tvångsmedel och bli föremål för särskild reglering.

Med hänsyn till åtgärdens karaktär och de komplicerade frågeställningar som uppkommer om ingripandet avser ett utländskt fartyg bör beslutet ankomma på åklagare. I brådskande fall bör det dock finnas en möjlighet även för polisman och, som nu, för kustbevakningstjänsteman att omedelbart stoppa eller kvarhålla ett fartyg. Om så skett skall åklagaren dock omedelbart underrättas samt ta ställning till fortsatta åtgärder beträffande fartyget.

För att vidta åtgärder av nu nämnt slag bör som huvudregel gälla att det finns klara skäl att anta att det på fartyget begåtts ett olagligt utsläpp eller annat brott enligt VlfL, för vilket är föreskrivet fängelse, samt att åtgärden behövs för att företa husrannsakan eller annan åtgärd

som hör till utredningen om brottet. Sådan åtgärd beträffande ett utländskt fartyg till sjöss kräver emellertid viss speciell reglering.

De närmare förutsättningar som bör gälla för att stoppa eller kvarhålla ett utländskt fartyg eller inbringa det till svensk hamn redovisas i författningskommentaren. En sådan åtgärd beträffande ett utländskt fartyg till sjöss kan endast företas vid närmare preciserade grader av misstanke om att det på fartyget begåtts ett olagligt utsläpp; inom svenskt sjöterritorium dock även andra brott på vilka fängelse kan följa, om brottet begåtts på inre vatten. Det skall också tilläggas att ingripandemöjligheterna mot utländska fartyg med anledning av olagliga utsläpp i Sveriges ekonomiska zon är synnerligen begränsade.

Som allmän förutsättning för att kvarhållande m.m. skall kunna beslutas - oavsett om fartyget är svenskt eller utländskt - måste gälla att skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse, den s.k. proportionalitetsprincipen. Vidare måste ett beslut om kvarhållande kunna överklagas till domstol och vara begränsat i tiden. Sistnämnda rättssäkerhetsgarantier behandlas nedan under avsnittet om kvarhållande för att säkra betalning.

Proportionalitetsprincipens tillämpning

Under vårt arbete har från KBV:s sida hävdats att åklagare i flera fall inte ansett det vara försvarbart att vidta en så pass ingripande åtgärd som det innebär att stoppa ett utländskt fartyg. Med beaktande av att man numera endast i begränsad utsträckning får döma till fängelse för utsläpp som skett utanför inre vatten kan naturligtvis än mer diskuteras hur en avvägning med hänsyn till proportionalitetsprincipen skall ske. I denna fråga menar vi att följande omständigheter bör tillmätas särskild betydelse.

Östersjön är ett mycket föroreningskänsligt vattenområde, vilket bl.a. kommit till uttryck genom att Östersjön klassificerats som specialområde enligt MARPOL. Även ett relativt litet utsläpp innebär, särskilt i kombination med andra utsläpp, risk för skada på den marina miljön. I de fall oljan når kusten blandas den upp med sand, tång m.m. och den volym oljehaltiga produkter som måste saneras blir betydande även om det ursprungliga utsläppet inte uppgått till mer än kanske ett hundratal liter. Även skadorna för fågellivet kan bli omfattande redan vid ett förhållandevis litet utsläpp. Som exempel kan nämnas att det är tillräckligt med en oljefläck av en femkronas storlek för att en alfågel skall få livshotande skador.

Det föregående leder enligt vår uppfattning till att man måste se allvarligt även på relativt små utsläpp, i synnerhet då det finns anledning att misstänka att utsläppet skett avsiktligt.

Straffet för olagliga oljeutsläpp har i de fåtal fall som blivit föremål för domstolsprövning i allmänhet stannat vid blygsamma bötesbelopp. Som vi redovisat i avsnitt 19.8 anser vi att en förändrad inställning till denna brottslighet måste komma till stånd. I de fall fängelse inte kan eller bör dömas ut måste påföljden bli en kännbar ekonomisk sanktion. Den omständigheten att endast ekonomiska sanktioner får dömas ut i vissa fall menar vi inte kan anföras som avgörande skäl mot att ingripa. Straffvärdet för ett utsläpp från ett utländskt fartyg är lika högt som då det sker från ett svenskt fartyg, även om Sverige folkrättsligt förbundit sig att inte döma till annan påföljd än böter. De svårigheter som det innebär att i efterhand få till stånd ett komplett förundersökningsmaterial då utsläppet skett från ett utländskt fartyg bör också beaktas vid prövningen huruvida skälen för att stoppa och undersöka fartyget överväger det intrång eller men i övrigt som dessa åtgärder innebär. Det kan tilläggas att flaggstaten är oförhindrad att döma till fängelse för ett olagligt utsläpp som skett i svenska vatten. En förutsättning för att lagföring skall kunna komma till stånd är emellertid att flaggstaten tillställs en användbar utredning.

Det anförda leder enligt vår uppfattning till att det i flertalet av de fall då ett utsläpp begås på ett fartyg som endast är under genomfart av svenskt sjöterritorium det måste anses befogat att stoppa fartyget för att verkställa utredning ombord. Däremot bör en tillämpning av proportionalitetsprincipen leda till att det oftast inte kan anses befogat att ingripa till sjöss om fartyget relativt kort tid efter överträdelsen skall anlöpa en svensk hamn eller om utredningsåtgärder annars kan vidtas utan att ingripande sker till sjöss, främst i vissa fall då fartyget är registrerat i ett nordiskt land eller ett EU-land och är på väg till en hamn inom flaggstatens jurisdiktion. I sådana fall kan det i stället övervägas att direkt överlåta utredningen och lagföringen till flaggstaten.

23.4.3 Husrannsakan

Som konstaterats i kapitel 9 saknas i vissa situationer möjlighet att med stöd av RB:s bestämmelser företa husrannsakan på ett utländskt fartyg. Husrannsakansinstitutet är av synnerligen stor betydelse vid brott av detta slag. Det är därför nödvändigt att genom särskild reglering göra det möjligt att företa husrannsakan. Samtidigt måste regleringen anpassas till havsrättskonventionen och dess begrepp "fysisk inspektion". Detta innebär att husrannsakan på ett utländskt fartyg till sjöss endast

kan företas om förutsättningar föreligger att vidta åtgärder beträffande fartyget som sådant, dvs. besluta om kvarhållande m.m. av fartyget. Eftersom sådana åtgärder som huvudregel skall beslutas av åklagare bör åklagare som huvudregel också fatta beslut om husrannsakan.

I brådskande fall och om det uppenbart behövs bör husrannsakan dock utan sådant beslut få företas av kustbevakningstjänsteman eller polisman. Detsamma är fallet i dag.

Den undersökning som sker av ett fartyg för att utreda ett olagligt utsläpp är oftast av begränsad omfattning. Vad som främst undersöks är maskin- och lastutrymmen eller andra utrymmen hänförliga till fartygets drift eller den last fartyget medför. En sådan undersökning måste generellt betecknas som mindre integritetskränkande. Sådan undersökning som utförs i hamn bör därför kunna utföras av kustbevakningstjänsteman eller polisman utan föregående beslut av åklagaren.

23.4.4 Oljeprov från fartyget

Oljeprov från ett fartyg är en åtgärd om vilken det råder stor begreppsförvirring. Enligt vår uppfattning måste emellertid oljeprov som tas i straffrättsliga sammanhang betraktas som beslag. Det saknas skäl att vid tagande av oljeprov tillämpa andra bestämmelser än de som enligt RB gäller för andra beslag. Beslut om oljeprov bör därmed fattas av undersökningsledaren eller åklagaren. I samband med att husrannsakan m.m. verkställs eller annars om det är fara i dröjsmål bör kustbevakningstjänsteman dock ha samma befogenhet som tillkommer polisman att enligt RB ta föremål i beslag.

Med det sagda finns enligt vår uppfattning inte anledning att ha kvar möjligheten för polismyndighet att ta oljeprov med stöd av 7 kap. 11 § VlfL. Att tillsynsmyndighet har och bör ha sådan befogenhet i samband med en inspektion av fartyget torde vara uppenbart och kommer med vårt förslag att regleras i 6 kap. VlfL.

23.4.5 Säkerställande av betalning av böter m.m.

Bakgrund

Ovan har behandlats straffprocessuella tvångsmedel som syftar till att i Sverige få till stånd fler lagföringar för olagliga utsläpp. Dessa åtgärder kan emellertid antas få begränsad betydelse om det inte finns en möj-

lighet att också säkra betalning av böter i situationer då den misstänkte försöker komma undan betalningsskyldigheten och inte vill medverka till att frivilligt deponera pengar motsvarande bötesbeloppets storlek. Detta gäller i synnerhet då utsläppet begåtts på ett utländskt fartyg som endast besöker Sverige för en enstaka resa eller som endast passerar svenskt vatten och den misstänkte är en utländsk person. Möjligheten att i utlandet driva in böter som ådömts av en svensk domstol är nämligen mycket begränsad. En möjlighet att säkerställa bötesbelopp kan antas få ännu större betydelse vid ett straffansvar för juridiska personer, eftersom bötesbeloppen då kommer att uppgå till betydligt större belopp och beredvilligheten att frivilligt betala därför kan förmodas minska.

Det effektivaste sättet att säkra betalning av böter är genom regler som innebär att säkerställande kan ske i det fartyg på vilket överträdelsen begåtts. Möjligheten härtill är i dag mycket begränsad.

Säkerställande av böter som kan antas komma att p.g.a. brott ådömas en skäligen misstänkt person sker genom beslut om kvarstad. En förutsättning för att det fartyg på vilket ett olagligt utsläpp begåtts skall kunna beläggas med kvarstad är emellertid att fartyget tillhör den misstänkte, något som ytterst sällan är fallet. Också sådant kvarhållande av ett fartyg som sker för att säkerställa betalning i ärendet om vattenföroreningsavgift förutsätter att det finns sannolika skäl att avgift kommer att påföras någon som är ägare av fartyget eller lasten. Denna begränsning av möjligheten till kvarhållande infördes efter Lagrådets påpekande att det ur rättssäkerhetssynpunkt inte kunde anses godtagbart att exempelvis ett avgångsförbud, med dess ingripande rättsverkningar, skulle kunna meddelas i syfte att framtvinga betalning även om ett avgiftsbeslut inte kan verkställas i fartyg eller last. Samtidigt konstaterade Lagrådet att det var en svaghet att fartyget inte alltid kunde tas i anspråk för betalning av avgiften (se prop. 1982/83:87 s. 48-49).

Överväganden och förslag

Att införa en möjlighet att kvarhålla ett fartyg för att säkra betalning av böter aktualiserar två frågor. Den första gäller om det är rimligt att utdömda böter skall kunna verkställas i fartyget även om fartyget ägs av annan än den enligt domen betalningsskyldige. Den andra gäller om det - trots att verkställighet i fartyget inte kan ske - bör vara möjligt att kvarhålla fartyget en kortare tid för att framtvinga säkerhet motsvarande bötesbeloppet.

En möjlighet att fullfölja ett kvarhållande med verkställighet i fartyget kommer främst att drabba den som äger fartyget. Själva kvarhållan-

det drabbar däremot i praktiken främst den som disponerar över fartyget, vilken ofta inte är densamme som ägaren.

Att verkställa fordringar i egendom som tillhör annan än den betalningsskyldige är något som är främmande för svenskt synsätt, om inte fordran är förenad med en säkerhet i egendomen. Vissa fordringar som hänför sig till driften av ett fartyg är förenade med sjöpanträtt. Att tillämpa bestämmelserna om sjöpanträtt på en fordran som avser böter är emellertid inte rimligt.

Det sagda leder enligt vår uppfattning till att det inte bör införas en möjlighet att verkställa ett bötesstraff i fartyget, annat än om fartyget ägs av den misstänkte.

Att verkställighet inte kan ske behöver emellertid inte vara avgörande för frågan om fartyget bör kunna kvarhållas under begränsad tid.

Som tidigare nämnts tillämpas i internationella sammanhang ett synsätt som innebär att ingripande och andra åtgärder är kopplade till fartyget som sådant. När det gäller ingripanden som sker med anledning av misstanke om olagliga utsläpp anges i havsrättskonventionen att frisläppande omedelbart skall ske, under förutsättning att rimliga formaliteter iakttagits, såsom ställande av borgen eller annan lämplig ekonomisk säkerhet. Frisläppandet avser i detta fall fartyget. Att det som villkor för frisläppande kan krävas att säkerhet ställs synes uppenbart. Det skall tilläggas att procedurer innefattande ställande av säkerhet är vanligt förekommande på sjöfartens område. Normalt ställs säkerhet mycket snabbt och kvarhållande behöver därmed sällan avse någon längre tid.

Den koppling som i internationella sammanhang görs mellan överträdelsen och fartyget torde innebära att det på sjöfartens område inte anses orimligt att den stat som har ett anspråk på böter eller annat, vilket uppkommit som en följd av fartygets vistelse i statens vatten, också har rätt att kvarhålla fartyget till dess säkerhet motsvarande anspråket ställts. Kvarhållande får dock endast ske i situationer då staten har rätt att överhuvud taget vidta sådan åtgärd mot ett utländskt fartyg, vilket enligt havsrättskonventionen förutsätter att staten har en rätt att inleda rättsligt förfarande beträffande överträdelsen. Det kan tilläggas att ett kvarhållande i dessa fall normalt drabbar den som ansvarar för fartygets drift, vilken också ytterst är den som är skyldig att se till att olagliga utsläpp inte begås på fartyget.

En möjlighet för åklagaren att kvarhålla ett fartyg för att säkra bötesstraff finns redan i dag i norsk rätt. En sådan åtgärd måste dock inom 24 timmar underställas rätten, som har att avgöra om "hefte" skall beslutas i fartyget eller om fartyget skall friges. "Hefte" med ett bestämt belopp kan beslutas för att säkra betalning av böter och rättegångskostnader, om det finns anledning att anta att fullgörelse annars omöjlig-

görs eller väsentligen försvåras (fullbyrdelsen ellers ville bli forspilt eller i vesentlig grad vanskeliggjort). "Hefte" kan beslutas även om fartyget inte tillhör den misstänkte.

Enligt vad vi inhämtat från Norge anses möjligheten till kvarhållande vara av stor betydelse, också vid andra brott än olagliga utsläpp som t.ex. brott mot fiskelagstiftningen. Det skall dock anmärkas att det i Norge finns ett straffansvar för juridiska personer och att det vid olagliga utsläpp därför ofta aktualiseras ett ansvar för fartygets ägare. Oavsett om detta är aktuellt i det enskilda fallet kan emellertid kvarhållande och "hefte" beslutas.

Vi anser att det av effektivitetsskäl är nödvändigt att på motsvarande sätt som i Norge införa en möjlighet för åklagare att besluta att ett fartyg skall kvarhållas för att säkerställa statens anspråk på böter, oavsett vem som i det enskilda fallet är misstänkt. Liksom i Norge bör dock åklagarens befogenhet att kvarhålla fartyget begränsas i tiden.

Som redovisats ovan föreslår vi att ett fartyg också skall kunna kvarhållas för att säkra bevisning. Med nuvarande straffansvar kan antas att säkerhet motsvarande bötesbeloppets storlek - sedan bevisning säkrats - mycket snabbt kommer att ställas. Vid ett straffansvar för juridiska personer finns emellertid anledning förmoda att ett kvarhållande kan behöva pågå något längre tid. I situationer då verkställighet inte kan förutses i fartyget måste dock en yttersta gräns gälla för hur länge ett fartyg får kvarhållas, oavsett om syftet härmed är att säkra bevisning eller betalning.

Vi menar att åklagares beslut att kvarhålla ett fartyg bör begränsas till fyra dagar. Inom denna tid finns anledning förmoda att all bevisning hunnit säkras och att också säkerhet ställts. Fortsatt kvarhållande bör därefter endast få ske om domstol beslutar om kvarstad. Ett beslut om kvarstad i fartyget bör liksom i dag endast kunna meddelas om fartyget tillhör den misstänkte och enligt bestämmelserna i 26 kap. RB. Åklagarens beslut att kvarhålla fartyget bör därvid jämställas med att åklagaren tagit lös egendom i förvar.

Genom att kvarhållande endast kan pågå kort tid i situationer då verkställighet inte kan förutses i fartyget bör från rättssäkerhetssynpunkt inte kunna riktas några invändningar mot kvarhållandeinstitutet. Eventuella invändningar förlorar än mer i betydelse vid ett straffansvar för juridiska personer, eftersom den som då drabbas av kvarhållandet normalt också är den som kan misstänkas för brott (även om annan juridisk person äger fartyget). Som en ytterligare rättssäkerhetsgaranti måste dock den som berörs av ett kvarhållandebeslut ha möjlighet att få beslutet prövat av domstol. Befälhavaren bör i dessa sammanhang, liksom då det gäller prövningen av kvarstad i fartyget, ha befogenhet att företräda ägaren, redaren eller annan som i redarens ställe har ett avgö-

rande inflytande över fartygets drift. Vidare måste gälla att skälen för kvarhållandet uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller annat motstående intresse.

För förfarandet i domstol då ett beslut om kvarhållande överklagats bör bestämmelserna i 52 kap. RB gälla i tillämpliga delar. De bestämmelser som avser hovrätt skall då gälla tingsrätten. Tingsrätten bör, utan att åklagaren dessförinnan beretts tillfälle att yttra sig, kunna förordna att vidtagen åtgärd omedelbart skall hävas.

23.4.6 Konsekvenser för tvångsanvändningen i ärenden om vattenföroreningsavgift

Med de nu beskrivna möjligheterna för åklagaren att besluta om kvarhållande för att säkra bevisning och betalning måste övervägas hur man bör förhålla sig till KBV:s befogenhet att besluta om motsvarande åtgärder i ärendet om vattenföroreningsavgift.

Som vi ser det bör det inte kunna förekomma fall där det inte finns skäl att inleda förundersökning om anledning finns att ta ut vattenföroreningsavgift. Om behov uppkommer att kvarhålla ett fartyg för att säkra bevisning i ärendet om vattenföroreningsavgift bör man därmed kunna utgå från att sådant behov också föreligger i förundersökningsärendet. Beslut om kvarhållande i det senare fallet skall som huvudregel fattas av åklagare, men sådan åtgärd kan också företas av KBV i brådskande fall. Det är därmed inte nödvändigt och för övrigt inte heller lämpligt att KBV har kvar befogenheten att besluta om kvarhållande för att säkra bevisning i ärendet om vattenföroreningsavgift.

När det gäller kvarhållande för att säkerställa betalning förhåller det sig något annorlunda. Här kan nämligen den situationen uppkomma att åklagaren - sedan han först beslutat om kvarhållande för att säkra bevisning - efter viss verkställd utredning ombord inte finner skäl att fullfölja en förundersökning. Samtidigt kan omständigheterna vara sådana att KBV bedömer att vattenföroreningsavgift kan tas ut. Vidare kan det uppstå fall där säkerhet ställs motsvarande bötesbeloppets storlek men inte beträffande vattenföroreningsavgiften. KBV måste därför ha kvar en befogenhet att besluta om kvarhållande m.m. för att säkerställa betalning av vattenföroreningsavgiften.

KBV:s befogenhet att besluta att fartyget skall kvarhållas bör emellertid begränsas i förhållande till vad som är fallet i dag. Å andra sidan bör kvarhållande fram till dess beslut fattats i vattenföroreningsärendet kunna ske även om den som kan antas bli påförd avgift är en annan än ägaren av fartyget. Liksom då det gäller åklagares beslut bör KBV:s beslut att kvarhålla ett fartyg som huvudregel inte gälla längre än fyra

dagar. Påförs ägaren inom denna tid vattenföroreningsavgift bör dock KBV kunna besluta om kvarhållande till dess verkställighet sker. KBV:s beslut om kvarhållande bör - som i dag - kunna överklagas till domstol. För förfarandet i domstol bör samma bestämmelser gälla som då överklagandet avser ett beslut fattat av åklagaren.

23.5 Förundersöknings avslutande - flaggstatsrapport

Vårt förslag: Överförande av utredning och lagföring rörande ett olagligt utsläpp till fartygets flaggstat - s.k. flaggstatsrapport - blir föremål för författningsreglering. Det skall ankomma på åklagaren att ta ställning i frågan om flaggstatsrapportering skall ske.

För att flaggstatsrapporteringen skall få särskild tyngd förordar vi att rapporteringen därefter sker på diplomatisk väg och på framställning av RÅ, efter anmälan från den åklagare som leder förundersökningen. Bestämmelser om förfarandet vid flaggstatsrapportering bör meddelas av regeringen efter samråd med berörda myndigheter.

Allmänt gäller att en förundersökning skall läggas ned när det inte längre finns anledning till dess fullföljande. En förundersökning som fullföljs avslutas genom ett beslut i åtalsfrågan. I vissa situationer kan en förundersökning också avslutas genom en begäran att lagföringen skall överföras till ett annat land. Vid olagliga utsläpp har skapats en särskild form för att överföra en utredning och - i förekommande fall - lagföring till fartygets flaggstat, s.k. flaggstatsrapport. Detta är dock ett institut som de flesta åklagare kan förmodas sakna närmare kännedom om.

I vår strategi rörande det rättsliga beivrandet av olagliga utsläpp ingår, som ovan nämnts, att vi från svensk sida alltid måste vidta alla rimliga åtgärder för att söka få till stånd utredning och - då så är möjligt - också lagföring, även om det fortsatta utredningsförfarandet och lagföringen måste ske i ett annat land. I dessa sammanhang spelar flaggstatsrapporteringen en betydelsefull roll.

23.5.1 Den internationella regleringen av flaggstatsrapportering

Rapportering till flaggstaten kan i praktiken förekomma i tre former. I det ena fallet översänds endast de bevis som finns tillgängliga till flaggstaten med angivande av eventuella åtgärder som vidtagits av den rapporterande staten, men utan någon formell begäran att flaggstaten skall överta utredningen och eventuell lagföring med anledning av brottet. I andra fall kombineras rapporten med att en formell begäran att sådan utredning och återrapportering skall ske. Det tredje fallet av rapportering till flaggstaten innebär att flaggstaten underrättas om att rättsliga åtgärder inletts beträffande ett fartyg registrerat i flaggstaten. Endast de två förstnämnda formerna av rapportering till flaggstaten avses då det i det följande talas om flaggstatsrapport.

Enligt MARPOL åligger det varje fördragsslutande part att - beträffande överträdelser av konventionen som skett under partens jurisdiktion - antingen själv föranstalta om att rättsligt förfarande inleds eller att tillställa flaggstaten bevis på att en sådan överträdelse skett. Det åligger vidare flaggstaten att efter mottagen rapport underrätta den part som rapporterat överträdelsen om de åtgärder som flaggstaten vidtagit.

Då MARPOL trädde i kraft var kuststaters jurisdiktionsrätt begränsad till territorialhavet. Numera har kuststater möjlighet att utvidga sin jurisdiktion till att också omfatta en exklusiv ekonomisk zon. Detta torde emellertid inte innebära att kuststaten - med åberopande av MARPOL - kan hävda en rätt att vidta rättsliga åtgärder beträffande utsläpp i den ekonomiska zonen annat än om sådana åtgärder får vidtas med stöd av havsrättskonventionen. Enligt denna konvention är kuststatens rätt att ådöma straffrättsliga påföljder med anledning av utsläpp i zonen begränsad och förutsätter i de flesta fall att flaggstaten först ges möjlighet att vidta rättsliga åtgärder. Vid utsläpp i den ekonomiska zonen måste således oftast förfarandet med flaggstatsrapport tillämpas och flaggstatens svar avvaktas i sex månader innan ställning kan tas i åtalsfrågan.

"Återrapporteringsskyldighet" för flaggstaten synes enligt havsrättskonventionen bara föreligga i de fall kuststaten skriftligen begärt att flaggstaten skall utreda en överträdelse. Den återrapportering som flaggstaten gör skall enligt såväl MARPOL som havsrättskonventionen även sändas till IMO.

Grunden för flaggstatsrapporteringen är att flaggstaten har det primära ansvaret för att rättsligt beivra överträdelser som begås på dess fartyg. Syftet med en flaggstatsrapport är således att möjliggöra en lagföring i flaggstaten i situationer då den stat där överträdelsen begåtts inte själv kan eller önskar vidta rättsliga åtgärder.

För att möjliggöra en tillämpning av flaggstatsansvaret måste förfarandet med flaggstatsrapport konsekvent tillämpas i alla fall då det finns bevis om att det på ett utländskt fartyg begåtts ett oljeutsläpp eller annat utsläpp av skadliga ämnen, som man från svensk sida saknar laglig eller praktisk möjlighet att rättsligt beivra. Det skall tilläggas att Sverige enligt MARPOL t.o.m. har en skyldighet att agera i nu nämnda fall. Endast genom en rapport till flaggstaten kan överträdelsen antas bli känd i det land där fartyget är registrerat och endast om så sker riskerar de som kan göras ansvariga för utsläppet rättsliga åtgärder. Den omständigheten att man lyckas undkomma svenska myndigheter innebär således inte att man automatiskt går fri från ansvar.

Om flaggstatsrapport skickas i alla de fall då så bör ske kan antas att fler "oljesyndare" kan lagföras. Därutöver får flaggstatsrapporteringen en preventiv effekt genom att man ombord känner till att överträdelser alltid rapporteras till flaggstatens myndigheter. Åtminstone för seriösa redare och befälhavare måste det vara av särskilt intresse att det i hemlandet inte blir känt att ett av rederiets fartyg rapporterats för att olagligen ha släppt ut olja. Om flaggstatsrapportering sker och flaggstaten därutöver till IMO inger rapport om vilka åtgärder som vidtagits mot fartyget kan detta få stor betydelse för rederiets anseende och möjligheten att få nya frakter.

Flaggstatsrapport kan emellertid även antas få betydelse för åtminstone vissa flaggstaters benägenhet att vidta åtgärder mot sina fartyg med anledning av utsläpp inom andra staters vattenområden. Om vidtagna åtgärder skall rapporteras till en annan stat och till IMO finns det nämligen en tendens att lägga ner mer möda på utredningen än vad som annars är fallet. Den uppmärksamhet som kan komma att riktas mot såväl rederiet som mot flaggstaten med anledning av en flaggstatsrapport bör således inte underskattas även om det självklart också i fortsättningen kommer att finnas både rederier och flaggstater som inte låter sig påverkas härav. Om flaggstatsrapporteringen skall få full effekt måste flaggstatsansvaret också ägnas större uppmärksamhet i internationella sammanhang. Hur Sverige bör bedriva det internationella arbetet för att få till stånd en bättre kontroll av hur flaggstater fullgör sina förpliktelser behandlas vidare i avsnitt 26.3.

23.5.2 Flaggstatsrapporteringens praktiska tillämpning

En flaggstatsrapport skall enligt MARPOL tillställas administrationen i den stat under vilken fartyget lyder, varmed avses regeringen i denna stat. Också enligt havsrättskonventionen gäller underrättelseskyldighe-

ten i förhållande till staten. Hur förfarandet med flaggstatsrapport i praktiken tillämpas har vi inte kunnat få fullständig klarhet i. Ibland synes begäran om utredning i annan stat skickas på diplomatisk väg via UD. I andra fall skickas en rapport mera informellt mellan sjöfartsadministrationerna i respektive land.

Vi har från SjöV inhämtat att man i några fall under de gångna åren rapporterat misstänkta utsläpp till flaggstaten. Rapport har i dessa fall skickats till sjöfartsadministrationen i berörd stat. I samband med rapporteringen har regelmässigt begärts underrättelse om vilka åtgärder flaggstaten vidtagit. Enligt verket har återrapportering skett, om än efter lång tid.

I de allra flesta fall som vi kommit i kontakt med förefaller det emellertid som om någon rapportering till flaggstaten över huvud taget inte skett. Bestämmelser om förfarandet vid flaggstatsrapport finns inte heller i svensk författning. Från något håll har hävdats att det åligger SjöV att i egenskap av tillsynsmyndighet se till att rapportering sker. Det är emellertid inte alltid som SjöV är involverade i brottsutredningar rörande oljeutsläpp eller på annat sätt underrättas om misstänkta utsläpp. Av förklarliga skäl kan rapporteringen inte fullgöras om utsläppet inte är känt för verket.

23.5.3 Hur bör reglerna om flaggstatsrapport tillämpas?

En förutsättning för att flaggstatsrapporteringen skall få den betydelse som vi eftersträvar är att det finns bestämmelser som reglerar när och hur rapportering skall ske samt vilken myndighet som är ansvarig för rapporteringen.

I formuleringen att flaggstaten skall tillställas sådana upplysningar eller bevis i fördragsslutande parts besittning som visar att en överträdelse har skett ligger att det med rimlig grad av säkerhet måste kunna slås fast att ett visst fartyg släppt ut olja i strid med bestämmelserna i MARPOL. Om den utredning som finns inte är tillräcklig för ett sådant konstaterande och det inte heller kan antas att en fortsatt utredning kan leda till att visst fartyg kan pekas ut som skyldigt till ett otillåtet utsläpp bör således flaggstatsrapportering inte ske. Däremot är det utan betydelse för rapporteringen att underlag saknas för att bedöma vem ombord som kan göras ansvarig för utsläppet och likaså om denne handlat uppsåtligen eller av oaktsamhet. Olika länders lagstiftning skiljer sig nämligen åt då det gäller förutsättningarna att rättsligt beivra ett utsläpp. Det är således möjligt att ett utsläpp, som någon fysisk person

inte kan lagföras för i Sverige, kan sanktioneras i ett annat land antingen i straffrättslig eller administrativ ordning.

Flera av de förundersökningar rörande oljeutsläpp som vi studerat har lagts ned därför att den misstänkte lämnat landet och inte kunnat förmodas återvända hit. Särskilt vid denna nedläggningsgrund är det angeläget att skicka en flaggstatsrapport. Även i många fall, då förundersökningen lagts ned därför att brott ej kan styrkas, torde i realiteten utsläppet misstänkas härröra från ett visst bestämt utländskt fartyg medan brott av andra skäl inte kunnat styrkas. Också i dessa fall bör flaggstatsrapport skickas.

I samtliga fall då ett utsläpp skett på svenskt territorialvatten eller i Sveriges ekonomiska zon finns ett stort intresse att från svensk sida få underrättelse om vilka åtgärder som flaggstaten vidtagit med anledning av en svensk flaggstatsrapport. En flaggstatsrapport bör därför innehålla en begäran om att flaggstaten efter utredning underrättar Sverige om de åtgärder som vidtagits.

Med beaktande av regleringen i MARPOL och havsrättskonventionen och då det är angeläget att det finns officiell tyngd bakom en flaggstatsrapport bör sådan rapport skickas på diplomatisk väg via UD, om inte överenskommelse med det andra landet träffats om att rapportering skall ske på annat sätt.

23.5.4 Vilken svensk myndighet bör ha ansvar för att flaggstatsrapport skickas?

Flera olika myndigheter kan vara inblandade vid utredningen av ett olagligt utsläpp. Tillsynsmyndighet då det gäller förorening från fartyg är SjöV. Det är också SjöV som på detta område praktiskt företräder Sverige internationellt. Mot denna bakgrund skulle det vara naturligt att lägga ansvaret för flaggstatsrapporteringen på SjöV. En förutsättning härför är dock att alla utredningar rörande utsläpp tillställs verket.

Den myndighet som oftast upptäcker utsläpp till sjöss är KBV. Med vårt förslag kommer KBV också i många fall att inleda och bedriva förundersökning rörande utsläpp både till sjöss och i hamn. Man skulle därför kunna tänka sig att låta KBV ha ansvaret för att flaggstatsrapportering sker.

Det är emellertid att märka att åklagare alltid skall vara förundersökningsledare vid utsläpp som skett på utländska fartyg i den ekonomiska zonen. Även i andra fall kommer åklagare normalt att inträda som förundersökningsledare så snart ett utsläpp skäligen kan misstänkas härröra från ett visst bestämt eller vissa bestämda fartyg. Vidare är det en

uppgift för åklagaren att sköta andra internationella kontakter under förundersökningen.

En flaggstatsrapport måste föregås av en bedömning av vilka möjligheter som finns att från svensk sida slutföra utredningen och rättsligt beivra överträdelsen här i landet. Vid övervägande av om ett utsläpp bör föranleda en flaggstatsrapport skall den föreliggande utredningen prövas i syfte att fastställa om tillräckligt starka bevis finns för att det skett ett otillåtet utsläpp från ett fartyg registrerat i en viss stat. Slutligen måste övervägas om - trots en fullständig svensk utredning och möjlighet till lagföring här - ändock skall överlåtas åt flaggstaten att lagföra den eller de ansvariga. Att det i vissa fall kan bli aktuellt att underlåta lagföring i Sverige hänger samman med de begränsningar i fråga om påföljden som gäller om utsläppet skett utanför inre vatten. Om lagföring sker i Sverige kan ibland bara böter komma ifråga. Döms den/de ansvariga i flaggstaten lyder de emellertid under flaggstatens lag och kan därmed bli föremål för en mer ingripande påföljd. Ett ställningstagande till vilken åtgärd som i sistnämnda fall bör företas, torde i många fall kräva kontakter och samråd med åklagare i fartygets flaggstat.

Enligt vår uppfattning är åklagaren den som är bäst skickad att bedöma om förutsättningar finns att väcka åtal i Sverige eller om tillgängligt utredningsmaterial bör överlämnas till flaggstaten för vidare utredning och rättsliga åtgärder. I vissa fall - främst om den misstänkte är bosatt i annan stat än flaggstaten - kan det också vara aktuellt att överföra lagföringen till annan stat än flaggstaten. Liksom fallet är i dag beträffande förfarandet vid överförande av lagföring i brottmål bör det ankomma på åklagare att pröva om flaggstatsrapportering skall ske.

Antalet upptäckta utsläpp som kan härledas till bestämda utländska fartyg är förhållandevis få. Att lägga prövningen och ansvaret för flaggstatsrapporteringen på åklagarna innebär därför inte någon påtagligt ökad arbetsbörda.

23.5.5 Förfarandet vid flaggstatsrapport

Om flaggstaten skall ha en rimlig möjlighet att utreda ett misstänkt utsläpp är det angeläget att rapportering sker i relativt nära anslutning till att överträdelsen begåtts. I den tidigare nämnda IMO-resolutionen (se avsnitt 11.3.2) föreskrivs också att en flaggstatsrapport skall tillställas flaggstaten så snart som möjligt, helst inom 60 dagar.

Om vårt förslag till utredningsförfarande vid olagliga utsläpp tillämpas bör åklagaren förhållandevis kort tid efter det att utsläppet begåtts kunna ta ställning till om förutsättningar finns att väcka åtal i Sverige,

antingen efter kompletterande utredning eller på grundval av redan befintligt utredningsmaterial, eller om flaggstatsrapportering skall ske.

Eftersom det alltid är åklagaren som skall ta ställning i frågan om flaggstatsrapport måste KBV och polismyndighet - i situationer då åklagaren inte redan inträtt som förundersökningsledare - tillställa åklagaren utredningen för beslut i denna fråga innan förundersökningen läggs ned.

Om åklagare bedömer att fortsatt utredning och/eller lagföring skall ske i annan stat avslutas förundersökningen med en begäran att flaggstaten skall överta lagföringen. Skulle resultatet av åtalsprövningen i slutänden bli att åtal skall väckas i Sverige bör flaggstaten självklart underrättas härom. Avser åtalet ett utsläpp i den ekonomiska zonen och är situationen den att flaggstaten först skall ges tillfälle att vidta rättsliga åtgärder måste - innan åtal väcks - en flaggstatsrapport skickas och resultatet av flaggstatens agerande avvaktas. I denna situation kommer förundersökningen således att vara öppen under en tid för att därefter avslutas sedan det blivit klart huruvida flaggstaten vidtagit rättsliga åtgärder med anledning av den översända rapporten.

Prövningen av flaggstatsrapport bör ankomma på RÅ efter anmälan från åklagare. Bestämmelser om förfarandet vid flaggstatsrapportering bör meddelas av regeringen efter samråd med berörda myndigheter.

Vi är väl medvetna om det faktum att en flaggstatsrapport inte alltid kommer att leda till rättsliga åtgärder i flaggstaten. Om åklagaren erhåller underrättelse om att några åtgärder inte vidtagits mot det fartyg som en flaggstatsrapport avsett kan detta föranleda åklagaren att pröva huruvida skäl föreligger att återuppta förundersökningen i Sverige.

23.5.6 Flaggstatsrapporteringen av andra brott enligt VlfL än olagliga utsläpp

Flaggstatsrapportering kan avse också andra överträdelser av bestämmelserna i MARPOL, t.ex. brister i fartygs utrustning m.m.

Andra överträdelser än olagliga utsläpp upptäcks vanligtvis i samband med Sjöfartsinspektionens verksamhet och är mer av karaktären ordningsförseelser. Beträffande överträdelser av detta slag - även sådana som är straffbara enligt svensk rätt - anser vi inte det vara erforderligt att åklagare prövar frågan om flaggstatsrapport. Inte heller kan anses nödvändigt att flaggstatsrapporteringen sker på diplomatisk väg. Flaggstatsrapportering i dessa fall bör i stället åligga SjöV i egenskap av tillsynsmyndighet.

Beslutas att förundersökning inte skall inledas beträffande ett brott av nu nämnt slag eller beslutas att en redan inledd förundersökning

skall läggas ned bör underrättelse om beslutet skickas till SjöV, som därefter har att ta ställning till om flaggstatsrapportering skall ske.

23.5.7 Rapporteringen till IMO

Det åligger Sverige att till IMO årligen inge en sammanställning över upptäckta utsläpp samt de åtgärder i form av bl.a. flaggstatsrapporter som dessa föranlett. Rapporteringen skall även innehålla uppgift om respektive flaggstats agerande med anledning av en översänd rapport. I egenskap av flaggstat skall Sverige vidare rapportera sådana åtgärder som vidtagits med anledning av flaggstatsrapporter från andra länder.

Den nu nämnda rapporteringsskyldigheten åvilar i dag SjöV och bör göra det även fortsättningsvis. För att SjöV skall kunna fullgöra rapporteringen är det nödvändigt att verket får all den information om upptäckta utsläpp, flaggstatsrapporter m.m. som behövs.

Som redovisas i avsnitt 24.9 föreslår vi att KBV:s årliga sammanställning över upptäckta oljeutsläpp skall kompletteras med en redovisning av vilka åtgärder som dessa föranlett. Sammanställningen bör vara till god hjälp vid SjöV:s rapportering till IMO. Vid utsläpp av andra skadliga ämnen bör det ankomma på den som ansvarar för brottsutredningen att underrätta SjöV om resultatet av handläggningen.

23.6 En lag med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg

Vårt förslag: En särskild lag införs med bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg. Lagen skall tillämpas vid alla överträdelser av VlfL:s bestämmelser oavsett brottsrubricering. Lagen kommer således att gälla även då ett olagligt utsläpp är att bedöma som miljöbrott eller vållande till miljöstörning.

Som ovan redovisats kommer RB:s bestämmelser i stora delar att vara tillämpliga vid brottsutredningen av olagliga utsläpp. I vissa avseenden krävs emellertid en särreglering. Vi har övervägt om de särskilda bestämmelser som krävs skulle kunna införas under ett nytt kapitel i VlfL. Eftersom bestämmelserna också skall tillämpas då ett olagligt utsläpp rubriceras som t.ex. miljöbrott, har vi emellertid funnit att en sådan lösning inte är bra. Vi föreslår i stället att en särskild lag skall infö-

ras med bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg.

Lagens tillämpningsområde har dock inte begränsats till att avse endast förundersökning vid olagliga utsläpp. Också andra brott mot bestämmelserna i VlfL omfattas av den särskilda lagen. Om ett sådant brott inte begåtts på ett fartyg kommer emellertid - p.g.a. hänvisning om att RB gäller om inte annat särskilt föreskrivits - balkens bestämmelser att gälla.

24 Närmare om handläggningen - samordning, samarbete, kompetens

24.1 Handläggningen inom åklagarväsendet

Vårt förslag: Kravet på kompetenta åklagare bör tillgodoses genom att ett begränsat antal för ändamålet särskilt utbildade åklagare handlägger ärenden rörande olagliga utsläpp. Åklagarna bör utses inom ramen för nuvarande åklagarorganisation samt ingå i ett landsomfattande jour- eller beredskapssystem.

En förutsättning för att den ovan beskrivna ordningen med ett tidigt åklagarinträde skall få avsett resultat är att de åklagare som ansvarar för brottsutredningen har specialkunskap om det sjörättsliga regelverket i vid bemärkelse. Denna specialkunskap kan inte byggas upp generellt inom åklagarväsendet. I stället måste ansvaret för brottsutredningen åvila ett begränsat antal för ändamålet särskilt utbildade åklagare. Vad vi eftersträvar är dock inte en återgång till ett formligt sjöåklagarinstitut utan endast en specialisering inom ramen för nuvarande åklagarorganisation. Det ligger också ett betydande värde i att inte tillskapa en speciell myndighet eller särskild organisation för ett speciellt målområde. Det är enligt vår mening bättre att tillgodose behovet av specialkompetens inom den befintliga organisationen.

Brottsutredningar rörande olagliga utsläpp förekommer främst i storstadsdistrikten samt i Linköpings åklagardistrikt, dock inte i något distrikt i någon betydande omfattning. I övriga åklagardistrikt är ärenden av detta slag sällsynt förekommande. Vi menar att kravet på kompetenta åklagare kan lösas antingen genom att det inom varje åklagardistrikt utses ett begränsat antal åklagare som svarar för förundersökningsledningen vid denna typ av brott eller genom att dessa åklagare utses inom ett enda av åklagardistrikten. Fördelen med den första modellen är att åklagaren kan arbeta närmare de polismän och kustbevakningstjänstemän som utför förundersökningarna. Personkännedom och

täta personliga kontakter kan på detta område antas ha stor betydelse för ett framgångsrikt resultat.

Det finns emellertid också fördelar med den andra modellen. Genom att samtliga åklagare finns inom samma distrikt eller inom samma enhet kan antas att erfarenhetsutbytet dem emellan blir större. Även nödvändig fortbildning kan ordnas på ett smidigare sätt. Detsamma gäller eventuella överflyttningar av ärenden mellan berörda åklagare.

En ideallösning vore om ansvaret för förundersökningsledningen kunde begränsas till några få åklagare. Om handläggningen skall fungera i jour- och beredskapssammanhang, vilket vi anser vara absolut nödvändigt, krävs emellertid att ansvaret kan spridas på ett större antal åklagare. En rimlig siffra är att förundersökningsledningen åvilar ett 20-tal specialutbildade åklagare.

Ett alternativ skulle vara att ärenden av detta slag hanterades av Ekobrottsmyndighetens särskilda avdelning i Stockholm. På denna avdelning tjänstgör emellertid f.n. endast ett tiotal åklagare, ett antal som enligt vad som tidigare angetts torde vara för begränsat för att möjliggöra en vettig jour- och beredskapshandläggning.

Ansvaret för förundersökningsledningen skulle med den först beskrivna ordningen primärt åvila de åklagare, som inom behörigt distrikt utsetts att handlägga ärenden av detta slag. Därutöver är det nödvändigt att ha ett landsomfattande jour- och beredskapssystem där var och en av de utsedda åklagarna har behörighet att fatta brådskande beslut eller i övrigt meddela anvisningar för utredningen fram till dess ansvaret för denna kan övertas av en primärt ansvarig åklagare. Vid den andra modellen kommer de utsedda åklagarna av naturliga skäl alltid att ha en landsomfattande behörighet.

Då ett olagligt utsläpp upptäcks till sjöss är det så gott som alltid bråttom. Om fartyget skall stoppas m.m. måste beslut härom fattas utan dröjsmål. Eftersom åklagaren som huvudregel skall ha ansvaret för allt beslutsfattande rörande ett fartyg till sjöss måste KBV snabbt kunna få tag på en behörig åklagare. Detta bör lösas genom att KBV alltid kontaktar den åklagare som har beredskap. Denne inträder - i vart fall tillfälligt - som förundersökningsledare, fattar brådskande beslut samt meddelar anvisningar om vilka åtgärder som skall vidtas. Därefter kan förundersökningsledaransvaret genom lottning övergå till någon annan inom åklagargruppen "oljeutsläppsåklagare". Huvudsaken är att KBV i det inledande skedet alltid kan vända sig till en förutbestämd - inom det specifika området kompetent - åklagare för att erhålla beslut och instruktioner.

Om man tänker sig att beredskapstiden omfattar en vecka och att 20 åklagare är utsedda att handlägga denna typ av ärenden kommer det att innebära att varje åklagare kommer att ha beredskap var 20:e vecka.

Olagliga utsläpp som kräver åklagarinsatser är relativt sällsynt förekommande. Det torde därför höra till undantagen att den åklagare som har beredskap verkligen behöver tas i anspråk. Beredskapen i dessa sammanhang blir således av annat slag än vad som gäller ordinarie jour/beredskapstjänstgöring. Vad det i praktiken handlar om är att åklagaren måste vara tillgänglig på telefon och vara beredd att fatta beslut. För detta får förutsättas att åklagarna får viss kompensation. Bundenheten kan dock förmodas bli mindre kännbar än tidigare med den teknikutveckling som förekommit och pågår på kommunikationsområdet. Den kostnad som härigenom uppkommer för hela åklagarväsendet kan antas bli begränsad.

Ständigt aktuella uppgifter om vilka åklagare som utsetts att svara för förundersökningsledningen inom respektive distrikt samt hur jour- och beredskapssystemet är anordnat måste - för att möjliggöra snabba åklagarkontakter - självfallet finnas tillgängliga hos KBV samt hos polismyndighet och SjöV.

24.2 Handläggningen inom polisväsendet

Vårt förslag: Kravet på kompetens inom polisväsendet bör tillgodoses genom en specialisering inom ramen för nuvarande organisation, innebärande att ett begränsat antal särskilt utbildade polismän svarar för handläggningen av denna typ av brott.

Vårt förslag angående förundersökningsförfarandet vid olagliga utsläpp innebär att både KBV och polisen kommer att ha ett ansvar för brottsutredningen. Huvudsyftet med en vidgad befogenhet för KBV är emellertid att det - efterhand som kompetensen byggs upp inom KBV - skall ske en förskjutning mot att KBV utför förundersökningar av detta slag. Särskilt under ett inledningsskede men även därefter kommer det emellertid att finnas ett stort behov av att polisen i vissa fall medverkar vid förundersökningar rörande olagliga utsläpp och att den kompetens som finns inom polisen i frågor som gäller förundersökningsförfarandet m.m. tillvaratas på ett effektivt sätt.

Vi menar därför att det är nödvändigt att - på samma sätt som då det gäller åklagarväsendet - utse ett begränsat antal poliser som svarar för handläggningen av ärenden av detta slag och som ges särskild utbildning. Liksom då det gäller åklagarna bör de polismän som utsetts inom respektive distrikt förtecknas på en lista, som skall finnas tillgänglig - förutom hos de åklagare som utsetts att leda förundersökningarna - hos KBV:s regionala ledningar och SjöV.

24.3 Utbildningsfrågor

Kustbevakningstjänstemän genomgår f.n. en grundutbildning på totalt ca 27 veckor. Grundutbildningen omfattar en teoretisk utbildning i den lagstiftning som kustbevakningstjänstemän har att tillämpa, bl.a. VlfL. Denna utbildningsdel är på sammanlagt 250 timmar. En annan del av utbildningen utgörs av kustbevakningstjänstemans polisiära befogenheter. Denna del, som är på sammanlagt 188 timmar, omfattar en teoretisk del i allmän polislära (en sammanfattande benämning på ordningspolistjänst och kriminalpolistjänst) och rättskunskap (dvs. processrätt och straffrätt) samt en del med praktiska, tillämpade övningar. Som ett moment i utbildningen ingår 20 timmar förhörslära m.m. Grundutbildningen omfattar därutöver sådana ämnen som allmän rättskunskap, havsmiljökunskap och statskunskap.

Som påbyggnad till grundutbildningen finns en chefsutbildning om sammanlagt ca 10 veckor. Denna utbildning genomgår alla kustbevakningstjänstemän som skall tjänstgöra som vakthavande befäl eller befälhavare. På större fartyg har även styrman chefsutbildning. Sådan utbildning har också vissa maskinbefäl. Chefsutbildningen innehåller en repetition och fördjupning av kustbevakningstjänstemans polisiära befogenheter.

Om KBV skall ges utvidgad befogenhet att utföra förundersökningar rörande olagliga utsläpp (och för övrigt också annars) behöver viss komplettering ske av nuvarande utbildning, särskilt inom områdena förhörs- och dokumentationsteknik. Därutöver krävs specialutbildning inom området förorening från fartyg, t.ex. beträffande internationell reglering, tvångsmedelsanvändning m.m.

Att låta samtliga tjänstemän genomgå en kompletterande utbildning anser vi inte lämpligt eller möjligt. Målsättningen bör i stället vara att ett befäl vid var och en av KBV:s besättningar (som genomgått chefsutbildning) samt de befattningshavare som tjänstgör som vakthavande befäl eller annars skall fungera som förundersökningsledare skall genomgå en särskild utbildning. I ett inledningsskede kommer det att krävas särskilda utbildningsinsatser. Därefter kan de kompletteringar i nuvarande chefsutbildning som anses erforderliga samordnas med den ordinarie utbildningen. Eventuellt krävs även vissa förändringar i den grundutbildning som samtliga kustbevakningstjänstemän genomgår. Såväl de inledande utbildningsinsatserna som den framtida utbildningen för kustbevakningstjänstemän bör utformas i samråd mellan KBV och RPS och i samarbete med RÅ.

Också de åklagare och polismän som utsetts att handha brottsutredningar rörande oljeutsläpp m.m. måste genomgå en specialutbildning för detta ändamål.

Vad som är viktigt då det gäller erforderliga utbildningsinsatser är att teoretisk utbildning kompletteras med praktiska övningar samt möjligheter till kunskaps- och erfarenhetsutbyte myndigheterna emellan. Av detta skäl bör en del av utbildningen anordnas gemensamt för samtliga befattningshavare som skall hantera ärenden av detta slag. Utbildningsinsatserna blir, som framgår av det föregående, av annan karaktär än den ordinarie miljörättsutbildningen.

24.4 Sjöfartsverkets roll i brottsutredningen

SjöV måste aktivt verka för att brott, som upptäcks i samband med fartygsinspektioner eller som på annat sätt kommer till myndighetens kännedom, polisanmäls. Vidare måste SjöV:s specialistkompetens samt verkets möjligheter att företa olika åtgärder inom ramen för sitt tillsynsansvar effektivt tas tillvara vid brottsutredningen.

Vi föreslår att SjöV:s skyldighet att polisanmäla överträdelser inom sitt tillsynsområde samt verkets skyldighet att bistå åklagare, polismyndighet och KBV vid brottsutredningar kommer till uttryck i VlfL.

24.4.1 Tillsynsansvaret enligt miljöbalken

SjöV är tillsynsmyndighet på sjöfartens område och den myndighet som har huvudansvaret för tillsynen av VlfL:s bestämmelser.

Tillsynsmyndigheternas roll vid brottsutredningar om miljöbrott samt vid brott som begås i näringsverksamhet är något som på senare tid ägnats stor uppmärksamhet. I båda sammanhangen har tillsynsmyndighets skyldighet att vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse, dvs. anmäla överträdelser till polis- och åklagarmyndighet och själv vidta åtgärder i form av förelägganden och förbud, samt behovet av samarbete mellan tillsynsmyndighet och polis/åklagare betonats. En författningsreglering av tillsynsansvaret har införts i miljöbalken (SFS 1998:808, 26 kap.). Enligt denna omfattar tillsynsansvaret

- Efterlevnadskontroll, dvs. att kontrollera att miljöbalken, dess föreskrifter och beslut efterlevs.
- Förebyggande åtgärder, dvs. att ge råd, stöd och information för att balkens ändamål skall tillgodoses.
- Åtgärder för att åstadkomma rättelse, dvs. anmäla överträdelser av miljöbalken, dess föreskrifter och beslut till polis- och åklagarmyndig-

het, att meddela förelägganden och förbud för att balken, dess föreskrifter och beslut skall följas samt att besluta om miljösanktionsavgift.

Miljöbalken innebär att tillsynsmyndigheter inte bara har en rätt utan också en skyldighet att utöva tillsyn, ge råd och information samt anmäla överträdelser, om det finns misstanke om brott.

24.4.2 Tillsynsansvaret enligt Företagsbotsutredningens förslag

Företagsbotsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1997:127) Straffansvar för juridiska personer lämnat förslag till en delvis annan reglering av tillsynsmyndighetens ansvar då det gäller att anmäla överträdelser. Enligt utredningens förslag till lag om tillsyn och åtalsanmälan skall tillsynsmyndighet - som på grund av anmälan eller av annat skäl finner anledning att anta att det kan ha förövats ett brott som faller inom tillsynsområdet - skyndsamt inhämta uppgifter om de faktiska omständigheterna och göra den utredning i övrigt som behövs för att ta ställning till om det skall göras åtalsanmälan.

Finner myndigheten sedan frågan utretts att det finns skälig anledning att anta att det förövats ett brott som faller inom tillsynsområdet skall myndigheten skyndsamt göra anmälan till åtal hos åklagare eller polismyndighet. Anmälan behöver - enligt förslaget - dock inte göras om det är fråga om en ringa överträdelse eller om åtal annars inte kan antas vara påkallat från allmän eller enskild synpunkt. Vid bedömningen av om anmälan skall ske skall särskilt beaktas om den misstänkte omedelbart vidtagit rättelse, om brottet framstår som en engångsföreteelse och en ren tillfällighet, om brottet uppdagats genom den misstänktes egna uppgifter, om brottet inte lett till mera påtaglig skada, fara eller risk eller annan negativ effekt eller om den misstänkte till följd av brottet drabbats eller kan antas komma att drabbas av andra påtagligt negativa konsekvenser av brottet än straff.

Det skall anmärkas att Företagsbotsutredningens förslag också innebär att det skall införas särskilda åtalsprövningsregler i de lagar för vilka det finns tillsynsmyndigheter. Åtal skall i dessa fall endast väckas om tillsynsmyndighet anmält brottet till åtal eller om åtal annars är påkallat från allmän synpunkt. Företagsbotsutredningens förslag i denna del omfattar VlfL.

24.4.3 Övervägande och förslag

Att det som en väsentlig del av tillsynsmyndighets ansvar ingår att motverka och reagera mot överträdelser inom tillsynsområdet är uppenbart. Denna skyldighet omfattar att göra polisanmälan vid misstanke om brott (se härom bl.a. JO i beslut den 6 november 1989).

Tillsynsmyndighets skyldighet att anmäla överträdelser har nu tydligt kommit till uttryck i miljöbalken. I propositionen (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 495) betonas vikten av att tillsynsmyndigheten verkligen anmäler brottsmisstanke när sådan föreligger och att denna skyldighet är obligatorisk. Det påpekas att misstanke om brott skall anmälas utan att tillsynsmyndighet gör någon bedömning av om tillräckliga skäl för åtal finns.

Det som i propositionen anförts om tillsynsmyndighets ansvar på miljöbalkens område bör enligt vår uppfattning gälla även då SjöV utövar tillsyn över VlfL:s bestämmelser. SjöV, främst genom Sjöfartsinspektionen, bör således ha en obligatorisk skyldighet att anmäla överträdelser som upptäcks i samband med inspektioner eller som på annat sätt kommer till myndighetens kännedom. Någon bedömning skall härvid inte göras av frågan om tillräckliga skäl för åtal finns eller om det av annat skäl finns anledning att underlåta att göra anmälan.

Vår kartläggning har endast omfattat det rättsliga beivrandet av oljeutsläpp. Vi har därmed inte någon klar uppfattning om i vad mån andra överträdelser mot VlfL:s bestämmelser - som upptäckts i samband med Sjöfartsinspektionens verksamhet - t.ex. underlåtenhet eller brister vid förandet av oljedagbok m.m. föranlett någon polisanmälan. Vi har emellertid vid våra kontakter med SjöV och andra myndigheter bibringats uppfattningen att anmälan om brott mycket sällan har skett. För att understryka den skyldighet som SjöV har att anmäla misstänkta brott anser vi att denna bör framgå av lag.

SjöV:s tillsynsansvar omfattar emellertid inte bara att anmäla misstänkta överträdelser. SjöV med dess Sjöfartsinspektion har också en viktig uppgift att fylla för att upptäcka överträdelser av regelverket samt vid utredningen av framför allt olagliga utsläpp. För en ökad upptäckt är det av avgörande betydelse att de s.k. hamnstatskontrollerna inriktas på att t.ex. granska oljedagböcker och andra handlingar ombord och att dessa inte enbart avser en kontroll av fartygen från sjösäkerhetssynpunkt. Detta är också nödvändigt om vårt förslag till administrativ sanktionsavgift (avsnitt 19.9) skall få avsedd effekt.

De särskilda kunskaper som befattningshavare inom SjöV har om förhållandena inom sitt område och myndighetens möjligheter att företa olika åtgärder inom ramen för sitt tillsynsansvar måste också tas tillvara vid brottsutredningen. SjöV:s skyldighet att bistå åklagare, polis och

KBV vid brottsutredning rörande överträdelser av VlfL bör även den komma till uttryck i lag.

24.5 Kustbevakningens roll som tillsynsmyndighet

Vi föreslår att 5 kap. 2 § VlfL förtydligas så att det av bestämmelsen framgår att det föreligger en skyldighet att ombord på svenska fartyg hålla oljedagböcker och andra sådana dagböcker tillgängliga för KBV.

I övrigt föreslås ingen ändring såvitt avser KBV:s befogenheter att agera tillsynsmyndighet.

KBV har i dag begränsade befogenheter att agera ställföreträdande tillsynsmyndighet med stöd av VlfL eller föreskrifter meddelade med stöd av den lagen. Det är främst i situationer då det krävs snabba åtgärder för att begränsa eller förhindra förorening som KBV kan fatta beslut om förbud och förelägganden beträffande fartyg. Däremot har KBV inte någon allmän befogenhet att företa inspektioner. KBV har inte ens en uttrycklig befogenhet att granska fartygs oljedagböcker eller andra handlingar rörande hanteringen av skadliga ämnen ombord.

Från kustbevakningshåll har framförts önskemål om en utvidgad befogenhet att företa främst inspektioner för att därigenom fler överträdelser av föroreningslagstiftningen skall kunna upptäckas.

Överväganden och förslag

Med vårt förslag kommer KBV:s roll som brottsutredande myndighet att förstärkas i förhållande till vad som gäller i dag. Att då samtidigt ge myndigheten påtagligt utvidgade befogenheter att agera tillsynsmyndighet anser vi inte vara lämpligt. Inspektioner bör därmed även fortsättningsvis främst utföras av SjöV genom Sjöfartsinspektionen. Det skall anmärkas att det vid misstanke om brott inte finns något egentligt behov av att KBV kan företa en inspektion. Om sådant behov skulle föreligga utan samband med brott bör detta - liksom i dag - lösas genom att KBV av SjöV bemyndigas att utföra inspektionen.

I ett avseende bör dock ett förtydligande ske av författningsregleringen. Det gäller bestämmelsen i 5 kap. 2 § VlfL som behandlar skyldigheten att ombord på fartyg hålla dagböcker och andra handlingar rörande hanteringen av skadliga ämnen tillgängliga för olika myndighe-

ter. Som tidigare påpekats framgår inte uttryckligen av bestämmelsen att skyldigheten gäller även i förhållande till KBV. Självklart bör KBV i dessa sammanhang jämställas med polismyndighet.

Rätten att ta del av fartygs handlingar enligt 5 kap. 2 § VlfL gäller endast svenska fartyg. Regeringen kan emellertid föreskriva att detsamma skall gälla i fråga om motsvarande handlingar på utländska fartyg, som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium. Så har emellertid inte skett. Att granskning av t.ex. oljedagboken ombord på ett utländskt fartyg får ske då fartyget befinner sig i hamn följer av MARPOL. Som läget är i dag kan sådan granskning endast företas av tillsynsmyndighet i samband med en hamnstatskontroll.

Förfarandet vid hamnstatskontroller är internationellt reglerat och de befattningshavare som utför kontrollerna skall uppfylla vissa krav i fråga om utbildning och erfarenhet. Ansvaret för att utföra hamnstatskontroller ligger i Sverige på Sjöfartsinspektionen.

Granskning av utländska fartygs handlingar, som företas utan att det föreligger misstanke om brott, bör även fortsättningsvis ske inom ramen för den hamnstatskontroll som Sjöfartsinspektionen ansvarar för. En generell befogenhet för annan myndighet att i dessa fall ta del av utländska fartygs handlingar bör enligt vår uppfattning inte införas. Däremot kan granskning av ett fartygs handlingar självklart göras av KBV eller polis vid misstanke om brott.

24.6 Försvarsmaktens roll i brottsutredningar rörande olagliga utsläpp

Våra överväganden: Vi anser att det bör övervägas om Försvarsmakten kan ges i uppdrag att biträda KBV med övervakning från luften för att upptäcka överträdelser, identifiera fartyg och ta oljeprov från utsläpp. Vidare bör övervägas om någon eller några av Försvarsmaktens helikoptrar skulle kunna användas för att biträda vid KBV:s ingripanden mot fartyg till sjöss.

24.6.1 Bakgrund

Försvarsmakten står genom sin radarövervakning och avlyssning av radiotrafiken till sjöss för en övervägande del av informationen om sjötrafiken. Denna information kommer även KBV tillgodo i utredningar rörande oljeutsläpp. Vidare bistår Försvarsmakten ibland KBV med att identifiera fartyg samt ta oljeprov från utsläpp.

Den civila havsövervakningens behov av underrättelser om sjöläget samt behovet av en samordnad sjöövervakning har på uppdrag av regeringen nyligen setts över av Räddningsverket. Uppdraget har redovisats i rapporten Samordnad sjöinformation. I rapporten presenteras ett stort antal möjliga tekniska och organisatoriska lösningar, för att förbättra och effektivisera sjöövervakningen och informationsutbytet. Enligt rapporten bör ansvaret för produktion och drift av sjöcentralerna med tilläggsuppgift att stödja de civila myndigheterna med information om sjöläget ligga på Försvarsmakten. Det föreslås att KBV ges ett formaliserat ansvar att bevaka och koordinera de civila behoven av sjöövervakning, svara för den civila inriktningen av denna samt förmedla sjöinformation till berörda civila myndigheter. KBV bör enligt rapporten vidare ges uppgiften att verka för samordningen av samhällets sjöövervakning och sjöinformation.

Från skilda håll har för oss påtalats att man vid olagliga utsläpp bättre bör ta tillvara de resurser som Försvarsmakten förfogar över. Ansvarsfördelningen mellan bl.a. KBV och Försvarsmakten har nyligen övervägts av Sjöverksamhetskommittén (SOU 1996:41), bl.a. vad avser ingripanden p.g.a. brott. Det ingår inte i vårt uppdrag att på nytt överväga ansvarsfördelningen mellan nämnda myndigheter. Vi lämnar dock några förslag till hur Försvarsmaktens resurser skulle kunna användas vid olagliga utsläpp, vilka enligt vår uppfattning bör bli föremål för fortsatta överväganden.

Försvarsmaktens deltagande i civil övervakningsverksamhet regleras främst i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av statens territorium under fred och neutralitet m.m. (IKFN-förordningen). Enligt förordningen skall Försvarsmakten medverka vid kontroll av sjötrafiklagstiftningen, fisket, viss forskningsverksamhet till havs samt utvinnande av naturtillgångar i havet och kontinentalsockeln. Försvarsmakten skall anmäla överträdelser av nu nämnda bestämmelser till behörig civil myndighet (polis eller KBV) och på begäran lämna den civila myndigheten biträde med åtgärder som den myndigheten får vidta inom svenskt territorium mot handelsfartyg (främst prejning, visitering och införande av misstänkt fartyg till hamn), om Försvarsmaktens egen verksamhet inte hindrar detta. Om behörig civil myndighet begär det får också i andra fall än de som särskilt regleras i förordningen biträde lämnas med åtgärder som den civila myndigheten får vidta inom svenskt territorium mot handelsfartyg.

Om ett fartyg inte lyder en prejningsorder eller en order om visitering har Försvarsmakten enligt 31 § förordningen en generell befogenhet att förfölja och preja fartyget samt föra in det till svensk hamn, om det krävs av den myndighet som begärt biträdet. Vid genomförandet av åtgärden får vapenmakt användas i självförsvar samt om det annars är

oundgängligen nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt. Utom i självförsvar får dock vapenmakt bara användas om det krävs av den myndighet som begärt åtgärden och efter medgivande av Försvarsmakten. En förutsättning för rätten att bruka vapen torde vara att den myndighet som begär åtgärden har denna rätt i motsvarande situation.

IKFN-förordningens tillämpningsområde är något oklart och enligt Sjöverksamhetskommittén är ingripanden från Försvarsmaktens sida ytterst sällsynta. Kommittén föreslog att Försvarsmakten skulle åläggas skyldighet att, inom ramen för sin ordinarie verksamhet, rapportera misstänkta regelöverträdelser till sjöss och på begäran ingripa vid misstänkta överträdelser av utlännings- och tullagstiftningen. Vidare föreslogs att IKFN-förordningen allmänt skulle ses över.

Regeringen tog i budgetpropositionen för år 1997 ställning till delar av kommitténs förslag (prop. 1996/97:1 utgiftsområde 6). Enligt regeringen var en ökad samverkan genom ett utökat utnyttjande av befintliga resurser positivt under förutsättning att sådan myndighetsutövning som innebär tvång eller våld mot enskilda inte utövas av Försvarsmakten eller dess personal. Att militär personal inte skall ges uppgifter utanför det traditionellt militära verksamhetsområdet, som kan innebära tvång eller våld mot enskilda, är en grundsats som har riksdagens uttalade stöd. Detta hindrar dock inte att exempelvis försvarets resurser - och i det sammanhanget militär personal - kan ställas till civila myndigheters förfogande i deras myndighetsutövning (bet. 1995/96:FöU1 s. 25 och bet. 1997/98:FöU1 s. 133).

Förutom sådan medverkan från Försvarsmaktens sida som är möjlig med stöd av IKFN-förordningen finns bestämmelser om deltagande med militär personal och egendom i räddningstjänstlagen samt i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Enligt sistnämnda förordning får Försvarsmakten ställa personal och egendom till förfogande för bl.a. transporter åt polis- och tullmyndigheterna eller åt KBV, om det föreligger ett trängande behov av transporten. Det skall slutligen nämnas att befälhavare på Försvarsmaktens fartyg och luftfartyg är skyldiga att rapportera observation av vattenförorening genom olja eller annat skadligt ämne (se SJÖFS 1994:22, 7 kap. 1 §).

24.6.2 Våra överväganden

Även vi är av uppfattningen att betydande restriktivitet bör iakttas när det gäller att begagna Försvarsmakten för ingripanden mot fartyg till sjöss. Däremot finns inga betänkligheter mot att använda sig av Försvarsmaktens personal för sådana åtgärder av betydelse för brottsutredningen som inte innebär tvångsutövning mot enskilda. Förutom sådana

åtgärder som ibland företas i dag bör enligt vår uppfattning övervägas om Försvarsmakten (främst genom dess helikopterdivisioner) kan ges i uppdrag att biträda KBV med övervakning för att upptäcka olagliga utsläpp och identifiera fartyg samt - då det är möjligt och om nödvändig kunskap finns - ta oljeprov från utsläpp. Vidare bör enligt vår uppfattning en annan tanke prövas.

Situationen är i dag den att ingripanden till sjöss ibland inte kan företas av det skälet att KBV inte har något eget fartyg i närheten av det misstänkta fartyget. Ett sätt att möjliggöra fler ingripanden är om man - i de fall förhållandena så medger - från en helikopter kunde sätta ombord utredare för att - om möjligt - slutföra utredningen i ett sammanhang. Detta förfaringssätt utnyttjas, vad vi fått höra, ibland i Frankrike. KBV förfogar emellertid inte över några helikoptrar och sådana är dyra i inköp och drift. Försvarsmakten har tre helikopterdivisioner med sammanlagt drygt 20 helikoptrar. Vi anser att det bör övervägas om någon eller några av dessa helikoptrar skulle kunna komma till användning för KBV:s ingripanden vid olagliga utsläpp; självklart dock med civila befattningshavare ombord för att genomföra själva åtgärden.

Ett förfararingssätt som det nu nämnda ryms inte inom vad som i förordningen om militär medverkan i civil verksamhet betecknas bistånd med transporter (jfr JO 1991/92:1 s. 197 ff. angående medverkan av militär helikopter vid polisiärt ingripande p.g.a. husockupation). Om militära helikoptrar bemannade med militära piloter skall medverka fordras en författningsändring. Detta kräver noggranna överväganden och den kostnad som uppkommer måste sättas i relation till de fördelar som kan uppnås ur utredningssynpunkt. Tanken är enligt vår uppfattning dock värd att pröva.

24.7 Inrättandet av regionala kontaktpunkter

Vi föreslår att kontaktpunkter inrättas vid KBV:s regionledningar. Från ledningscentralerna skall, i samråd med övriga myndigheter, det inledande utredningsarbetet praktiskt organiseras.

Rapport om de flesta olagliga utsläpp, antingen de upptäcks till sjöss eller i hamn, inkommer i dag till ledningscentralen vid KBV:s respektive regionala ledningar. Ledningscentralerna är bemannade dygnet runt. Ett intimt samarbete förekommer med Försvarsmaktens marinkommandon, som - utom i Stockholm och Karlskrona - är samlokaliserade med KBV:s regionala ledningar. Också med andra myndigheter finns

rutiner för när och hur dessa skall kontaktas, om än samarbetet generellt behöver fördjupas.

Vi menar att de rutiner som redan utvecklats inom ramen för KBV:s verksamhet bättre bör tas tillvara vid brottsutredningen.

Som tidigare redovisats anser vi att brottsutredningen - förutom av KBV - bör skötas av särskilt utsedda polismän och särskilt utsedda åklagare samt att en för alla berörda myndigheter och organ allmänt spridd förteckning över dessa bör upprättas. Denna förteckning samt uppgift om Sjöfartsinspektionens joursystem och vilka fartygsinspektörer som har beredskap skall finnas tillgänglig vid KBV:s regionala ledningscentraler. Utifrån upprättade listor och vilka tjänstemän som är tillgängliga i det konkreta fallet bör från respektive ledningscentral och i samråd med övriga berörda myndigheter utredningsarbetet organiseras.

24.8 Regionala och centralt samarbetsorgan

Vårt förslag: För att åstadkomma en ytterligare fördjupad samverkan och samsyn mellan de myndigheter som är involverade i brottsutredningar av olagliga utsläpp föreslås att samverkansgrupper skall bildas på central och regional nivå.

Genom våra åtgärder vad avser brottsutredningen vid olagliga utsläpp skapas i sig förutsättningar för ett fördjupat samarbete mellan berörda myndigheter samt en effektivare handläggning i varje enskilt fall. Förutom den samverkan som bör ske i det enskilda fallet krävs emellertid också en regelbunden samverkan i syfte att lägga upp gemensamma och generella riktlinjer och strategier för arbetet, utbyta kunskaper och erfarenheter samt för att få till stånd en ökad samsyn mellan myndigheterna.

Det bästa sättet att åstadkomma en ytterligare fördjupad samverkan och samsyn är genom bildandet av samverkansgrupper, där representanter för berörda myndigheter regelbundet träffas för diskussioner och planering av gemensamma strategier och aktiviteter. Vi anser att sådana grupper bör finnas regionalt. Vidare bör det finnas en central samverkansgrupp, där mer övergripande frågor kan behandlas och ett gemensamt arbete bedrivas för att åstadkomma förändringar i lagstiftningen m.m. utifrån de problem som visar sig föreligga.

Förebilder för bildandet av regionala grupper finns redan. I t.ex. Skåne län finns en myndighetsgemensam grupp, den s.k. Emilgruppen, vilken bildats med syfte att få till stånd ett ökat samarbete m.m. när det

gäller miljöbrott och miljötillsyn. I Blekinge län har en särskild myndighetssamverkande utredningsgrupp bildats för utredning av brott där fartyg gjort olagliga utsläpp av olja eller annan miljöfarlig produkt. Gruppen består av företrädare för Polismyndigheten i Blekinge län, KBV:s regionledning Syd och Sjöfartsinspektionsområde Malmö. En samordning av gruppen med företrädare även för Polismyndigheten i Skåne samt Malmö åklagardistrikt pågår. Också mellan Polismyndigheten i Visby och KBV på Gotland har i maj 1998 träffats ett samverkans- och samarbetsavtal, vilket dock är av mer generell innebörd och inte specifikt inriktat på olagliga utsläpp. Slutligen skall nämnas att det i RÅ:s den 9 juli 1998 utfärdade allmänna råd och riktlinjer för handläggningen av ärenden rörande brott mot lagstiftningen om skydd för den yttre miljön anges att det inom varje åklagarmyndighet - genom initiativ av överåklagaren och efter samråd med andra berörda myndigheter - mellan åklagare, polis och tillsynsmyndigheter skall finnas ett eller flera samverkansorgan för planering och samråd rörande handläggningen av miljömål på operativ nivå.

Exempel på betydelsen av en central samverkansgrupp kan också hämtas från t.ex. Storbritannien (se avsnitt 14.3.3).

24.9 Uppföljning och rapportering

Vi föreslår att KBV:s årliga rapportering av upptäckta oljeutsläpp kompletteras med en redovisning av vilka rättsliga eller andra åtgärder som upptäckta utsläpp lett till.

Det saknas i dag en samlad och kontinuerlig uppföljning och överblick över upptäckta oljeutsläpp, samhällets motåtgärder med anledning härav och dessas resultat.

Visserligen redovisar KBV varje år uppgifter över antalet upptäckta oljeutsläpp inom svenskt ansvarsområde. Det saknas emellertid en nationell uppföljning av vilka rättsliga eller andra åtgärder som skilda utsläpp lett till. Detta medför att det är mycket svårt att bedöma resultatet av vidtagna åtgärder och behovet av ändringar för att effektivisera arbetet med att bekämpa de olagliga utsläppen.

Vi anser att det skulle ha ett mycket stort värde om det årligen gjordes en uppföljningsrapport med samlad statistik över alla upptäckta utsläpp samt vilka åtgärder dessa föranlett. Även flaggstatsrapporteringar och resultatet av sådana rapporter bör redovisas. Ansvaret för utformningen av en sådan rapport bör enligt vår uppfattning åligga KBV.

Underlag för rapporten kommer KBV i stor utsträckning att få genom myndighetens egen handläggning av oljeutsläpp samt interna rapporteringsrutiner (även innefattande rapportering från åklagare till KBV). I de fall polisen ansvarat för förundersökningen bör det åligga polismyndigheten att till KBV rapportera resultatet av myndighetens och åklagares handläggning.

24.10 Upptäcktsrisk och bevissäkring

Att bygga upp ett utredningsförfarande med specialutbildade befattningshavare för att därigenom få till stånd fler lagföringar för olagliga utsläpp är något som är av ringa värde om inte upptäcktsprocenten ligger på en godtagbar nivå.

Tekniskt sett har möjligheterna att upptäcka oljeutsläpp och identifiera lagöverträdare ökat avsevärt sedan början av 1980-talet. Den främsta orsaken härtill är den utökade flygövervakningen samt de tekniska hjälpmedel som används vid denna.

För att flygövervakningen skall kunna ha någon reell preventiv effekt krävs att flygplanen utnyttjas i så stor omfattning att man på fartygen känner sig ständigt övervakade och att det således finns en beaktansvärd risk för upptäckt.

KBV har de senaste två åren haft ett flygtidsuttag på drygt 2 000 timmar/år. Ambitionen är att flyga ca 3 000 timmar om året. Problem med rekryteringen av kvalificerad personal har emellertid medfört att detta mål inte kunnat nås. Flygövervakningen måste - för att kunna ha avsedd effekt - bedrivas minst i den omfattning som sker i dag.

Flygövervakningen behöver emellertid kompletteras av andra övervakningssystem som gör det möjligt att i större utsträckning än i dag identifiera misstänkta fartyg. Det som främst skulle kunna få betydelse för en ökad identifieringsgrad är installation av s.k. transpondrar på alla fartyg samt system för obligatorisk märkning av olja (se härom kapitel 15). Arbetet för att internationellt genomdriva detta måste oavbrutet fortgå.

Ett annat möjligt sätt att öka identifieringsgraden (vilket diskuteras inom ramen för Bonn-samarbetet) är om kuststater med stöd av havsrättskonventionen, artikel 211 punkt 3, som villkor för tillträde till en hamn eller inre vatten eller för anlöp vid en off-shore-terminal kan kräva att fartyg och befälhavare skall identifiera sig med namn osv. Villkor för hamnanlöp m.m. kan antingen ställas av en enskild stat eller av flera stater gemensamt. Villkoren skall offentliggöras. Vidare skall IMO underrättas. Möjligheten att regionalt eller globalt åstadkomma ett harmoniserat system med anmälningsskyldighet övervägs f.n.

Ny teknik av betydelse för havsövervakningen utvecklas i mycket snabb takt. Det finns skäl att förmoda att andra metoder än de som i dag används kommer att få en betydelsefull roll för möjligheterna att upptäcka utsläpp och identifiera fartyg. Att här redogöra för nuvarande och framtida teknik är emellertid en grannlaga uppgift. I stället hänvisas i dessa frågor till Räddningsverkets år 1998 utgivna rapport, Samordnad sjöinformation.

Den tekniska utrustning som i dag finns ombord på KBV:s flygplan gör det möjligt att med god säkerhet upptäcka operationella oljeutsläpp under skilda väder- och ljusförhållanden. Fortfarande innebär det emellertid problem att identifiera fartyg vid dålig sikt och under natten. Utrustning för att underlätta sådana identifieringar har dock installerats på senare tid. Det enda tekniska hjälpmedel som man i Sverige i dag inte har tillgång till är laserflourosensor. Genom registrering med ett laserflourosensor-system kan man fastställa om ett utsläpp innehåller mineralolja utan att prov från utsläppet behöver tas. Utrustningen är emellertid dyrbar och erfarenheterna av användningen är än så länge begränsade. Arbetet med att utveckla andra metoder för att från luften ta oljeprov från oljeutsläpp har därför fortfarande hög prioritet.

Av betydelse för utredningen vid oljeutsläpp är emellertid inte bara att man teknisk kan bevissäkra att ett oljeutsläpp skett från ett visst fartyg. Möjligheterna att från flygplanet direkt överföra dokumenterade åtgärder till befattningshavare i land eller till KBV:s andra enheter till sjöss är av stor betydelse. Tekniskt är det inga problem att överföra information av detta slag. Vi anser att utrustning som möjliggör sådan överföring bör installeras inom ramen för KBV:s verksamhet.

Ett mycket enkelt hjälpmedel, som dock kan vara av stor betydelse vid brottsutredningen, är att man ombord på flygplanen har tillgång till en vanlig bandspelare så att de samtal som förs över VHF kan spelas in. Detta är något som redan är på gång att åtgärdas. Bandspelare eller annan utrustning för att omedelbart dokumentera och överföra förhörsutsagor är för övrigt något som också bör finnas på KBV:s fartyg.

När det gäller bevissäkring och dokumentation av oljeutsläpp har på både global och regional nivå utfärdats särskilda riktlinjer och rekommendationer. För att underlätta lagföring i ett annat land är det angeläget att dessa i största möjliga utsträckning följs.

25 Mottagningsanordningar för oljehaltigt avfall m.m.

25.1 Bakgrund

Regeringen gav den 19 december 1996 SjöV i uppdrag att utreda hur det nuvarande systemet med mottagningsanläggningar för oljehaltigt avfall m.m. från fartyg fungerar samt hur förbudet mot avgifter efterlevs. Vårt uppdrag innebär att vi skall ta del av SjöV:s undersökning och på grundval av denna föreslå sådana ändringar i detta system som kan medföra att de olagliga oljeutsläppen minskar.

25.2 Sjöfartsverkets undersökning

För att utföra regeringens uppdrag har SjöV genomfört en enkätundersökning. Ett frågeformulär har sänts ut till 79 handelshamnar, såväl kommunala allmänna hamnar som privata industrihamnar. Enkäten har också sänts till 123 kommuner som har fiske- och fritidsbåtshamnar. Svar på enkäten har inkommit från 62 handelshamnar. 58 kommuner har besvarat enkäten rörande fritidsbåtshamnar och 32 vad avser fiskebåtshamnar.

Slutsatserna av SjöV:s undersökning är att kännedomen om hamnarnas skyldighet att omhänderta fartygsgenererat avfall är stor i de kommunala hamnarna men mindre god eller, i vissa fall, bristfällig i flertalet privata industrihamnar. En förklaring härtill är enligt SjöV att frågan har engagerat de svenska hamnarnas branchorganisation Sveriges Hamn- och Stuveriförbund (där så gott som alla kommunala handelshamnar är medlemmar) sedan slutet av 1970-talet och att organisationen informerat sina medlemmar kontinuerligt. Industrihamnarna står utanför hamnförbundet och har därför inte deltagit i debatter kring mottagningsfrågor eller fått information om dessa. Ytterligare en förklaring till de brister som finns kan enligt SjöV vara att det regelverk

som styr ilandlämning och mottagning av fartygsgenererat avfall är ostrukturerat, rörigt och svårt att överblicka. När det gäller fiske- och fritidsbåtshamnar anges att det i många fall saknas möjlighet att bli kvitt avfallet i hamnarna. Enligt SjöV kan antas att endast ett fåtal ägare av sådana hamnar känner till de skyldigheter som åvilar hamnägaren, vilket sannolikt bottnar i dålig information.

SjöV konstaterar att det avfall som medför störst kostnader för handelshamnarna och som utgör de största kvantiteterna är det oljehaltiga maskinrumsavfallet. Ett stort problem i många hamnar är enligt SjöV att man får ta emot onormalt stora kvantiteter sådant avfall, vilket beror på att fartygen inte kunnat/velat lämna iland avfall i tidigare hamnar eller på att fartygen inte håller sin utrustning för att reducera avfallsmängderna i vederbörligt skick. För att inte råka ut för orimligt höga kostnader i samband med att fartyg samlat på sig stora mängder maskinrumsavfall har åtskilliga handelshamnar (28 av 61 som besvarat enkäten) infört begränsningar för den mängd avfall som får lämnas utan extra kostnad. Detta innebär inte att hamnarna vägrar ta emot överskjutande mängder men fartygen får betala de extra kostnader som detta åsamkar. De "avgiftsfria" kvantiteterna varierar i allmänhet mellan 5 och 20 kubikmeter. Några hamnar har inte fastställt någon exakt mängd utan anser att den skall stå i proportion till fartygets storlek och resans längd. Även i flera fiskehamnar har införts begränsningar beträffande den kvantitet avfall som får lämnas i land. I några sådana hamnar tillåts ingen ilandlämning.

SjöV påpekar att det inte finns något stöd i svensk lagstiftning för att begränsa de avgiftsfria mängderna och hänvisar samtidigt till att det med den s.k. Östersjöstrategin och ett eventuellt EU-direktiv i frågan finns anledning förmoda att situationen i de svenska hamnarna kommer att förbättras.

25.3 Våra kommentarer till Sjöfartsverkets rapport

SjöV:s undersökning ger inte stöd för att påstå att det svenska systemet med mottagningsanordningar i allmänhet fungerar dåligt eller uppvisar allvarliga brister. Det skall i sammanhanget dock påpekas att SjöV:s slutsatser endast grundas på uppgifter som lämnats av hamnarna och att inte ens alla hamnar besvarat SjöV:s enkät. Det finns därför anledning att bedöma undersökningsresultatet med viss försiktighet.

En av de brister som SjöV påpekar är att kännedomen om hamnarnas skyldighet att ta emot avfall är mindre god eller obefintlig hos de

privata hamnarna. Att så är fallet beror enligt SjöV bl.a. på att regelverket är svåröverskådligt och att de privata hamnarna inte på ett naturligt sätt fått information om detta.

När det gäller utformningen av regelverket är det främst gränsdragningen mellan föroreningslagstiftningen (dvs. VlfL och föreskrifter meddelade med stöd av denna) och renhållningslagstiftningen som vållar problem. Med dagens reglering faller frågor som rör hamnarnas hantering av fartygsgenererat avfall under renhållningslagstiftningen. SjöV har således inte något bemyndigande att utfärda föreskrifter eller utöva tillsyn i dessa delar. Frågan om dagens lagstiftning är lämplig i detta avseende har tagits upp till diskussion mellan företrädare för SjöV och bl.a. Naturvårdsverket. Det finns således anledning förmoda att lagstiftningen kommer att bli föremål för översyn. Att ansvaret för tillsynen över mottagningsanordningarna överförs till SjöV ser vi som angeläget. I samband härmed bör självklart erforderliga föreskrifter utfärdas och hamnarna informeras om sina skyldigheter.

När det gäller handelshamnarnas sätt att leva upp till skyldigheten att ta emot avfall påpekar SjöV att många hamnar - utifrån vad hamnarna anser rimligt och rättvist med tanke på den egna trafikstrukturen - infört begränsningar beträffande den mängd avfall som får lämnas kostnadsfritt samt att ett par hamnar kräver att fartygen skall förhala vid särskild kaj för att lämna avfall.

Som SjöV påpekat bör Östersjöstrategin leda till att mängden avfall som svenska hamnar får ta emot begränsas. Samtidigt innebär Östersjöstrategin ett krav på fartygen att lämna avfall i varje hamn. Om så inte har skett och något godtagbart skäl härför inte kan redovisas kan det på sätt och vis anses befogat att kostnaden för att omhänderta den extra mängd avfall som uppstått skall belasta fartygets redare eller ägare. Vi menar därför att det - sedan effekterna av Östersjöstrategin och ett eventuellt EU-direktiv kan överblickas - kan finnas anledning av överväga om det skall vara tillåtet för hamnarna att begränsa de avgiftsfria mängderna.

Det talas i skilda sammanhang om betydelsen av att det finns fungerande mottagningsanordningar där fartygens avfall avgiftsfritt kan lämnas. Detta för att avfall inte skall släppas ut till sjöss. Vi instämmer i och för sig i detta resonemang. Samtidigt menar vi att sjöfarten, som alla andra näringar, måste ta sitt ansvar för miljön. Att avfallslämningen fungerar mindre tillfredsställande i vissa hamnar och ibland medför kostnader för fartygen är något som man får räkna med då man driver sjöfart och kan aldrig utgöra en godtagbar ursäkt för att släppa ut avfallet till sjöss.

26 Internationellt samarbete - arbetet på lång sikt

26.1 Inledning

Det internationella regelverket till förhindrande av förorening från fartyg har genomgått en omfattande utveckling under de senaste decennierna i takt med att medvetenheten ökat kring oljans och andra ämnens skadliga verkningar på miljön. Man behöver inte gå längre tillbaka än till 1950-talet för att konstatera att utsläpp av oljehaltiga blandningar från tank- och maskinutrymmen var tillåtna och också förekom i stor utsträckning. Sedan dess har ett globalt regelverk tillkommit och endast utsläpp av mycket små mängder olja är i dag tillåtna. Om man anlägger ett brett synsätt på nuvarande internationella reglering måste man tillstå att mycket har åstadkommits. Detta innebär emellertid inte att man skall sluta arbeta för regelförändringar som kan leda till att utsläppen ytterligare begränsas. Vad som framför allt måste ägnas uppmärksamhet är emellertid regelverkets tillämpning samt hur man på ett effektivt sätt skall komma åt de som bryter mot bestämmelserna.

Det är främst i fem hänseenden som nuvarande internationella reglering eller tillämpningen av densamma inte fungerar tillfredsställande och där en förändring behöver komma till stånd. Problemområdena kan sammanfattas under följande rubriker.

1. Kuststatsjurisdiktionen vid utsläpp i den ekonomiska zonen.
2. Flaggstatsansvaret.
3. Samarbetet vid utredning och lagföring av olagliga utsläpp.
4. Identifiering av fartyg.
5. Mottagningsanläggningar för oljehaltigt avfall m.m.

När det gäller det sistnämnda området har Sverige i flera år varit mycket aktivt internationellt och har också lyckats få till stånd en förbättrad situation då det gäller systemen med mottagningsanordningar i Östersjöområdet. Arbetet rörande mottagningsanordningarna måste

självklart fortsätta med siktet inställt på att det åtminstone inom Östersjö- och Nordsjöområdena skall finnas tillräckligt med mottagningsanordningar, till vilka avfall kan lämnas avgiftsfritt. När det gäller att förbättra möjligheterna att identifiera fartyg har Sverige länge drivit frågan om transpondrar. Också detta arbete måste självklart fortsätta. Vidare måste vi från svensk sida stödja arbetet med att få fram ett system för märkning av olja liksom annat internationellt arbete för att förbättra identifieringsmöjligheterna. Pågående internationellt arbete rörande identifiering av fartyg samt systemet med mottagningsanordningar har redovisats i kapitel 15. Detta kapitel ägnas fortsättningsvis endast åt de tre förstnämnda "problemområdena".

26.2 Kuststatsjurisdiktionen vid utsläpp i den ekonomiska zonen

Havsrättskonventionen ger kuststater mycket begränsad befogenhet att ingripa mot utländska fartyg från vilka olja släppts ut i den ekonomiska zonen, om fartyget inte därefter anlöper en av kuststatens hamnar. De begränsade ingripandemöjligheterna är av särskild betydelse för svenskt vidkommande, eftersom en stor andel utländska fartyg endast passerar genom Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon utan att anlöpa svensk hamn. Om ingripandemöjligheterna till sjöss var större skulle utredningsmöjligheterna och därmed även lagföringsmöjligheterna av dessa utsläpp förbättras.

Havsrättskonventionen är - som vi ser det - i alltför stor utsträckning uppbyggd kring en förlegad tanke på flaggstatsjurisdiktion. Att få till stånd en ändring av konventionen, som innebär att kuststater ges kraftigt utökade befogenheter att reagera mot utsläpp i den ekonomiska zonen, är emellertid något som f.n. måste bedömas som omöjligt, åtminstone på kort sikt. I stället måste undersökas vilka möjligheter som finns att åstadkomma en förändring genom regionala överenskommelser. Dessa behöver inte nödvändigtvis komma till uttryck i särskilda konventioner eller avtal utan kan avse en gemensam tolkning och tillämpning av vissa av havsrättskonventionens begrepp.

Formellt torde det inte föreligga några hinder mot att man genom bilaterala eller regionala avtal träffar överenskommelser som ger kuststater vidare befogenheter än som följer av havsrättskonventionen. Sådana överenskommelser binder självfallet endast staterna i fråga och kan därför endast tillämpas beträffande fartyg som är registrerade i någon av de stater som omfattas av överenskommelsen. Avtal av detta

slag har t.ex. träffats mellan Sverige och Danmark då det gäller överträdelser rörande fisket. I vart fall tidigare var det även vanligt med sådana avtal vid misstänkt spritsmuggling (jfr Eek m.fl. Folkrätten, 1987 s. 450).

Inom ramen för HELCOM-, Bonn- respektive EU-samarbetet skulle således kunna träffas avtal som i princip gav kuststater en obegränsad rätt att ingripa mot fartyg från Östersjö- respektive Nordsjöländerna samt andra EU-länder. Svårare att bedöma är vilka faktiska förutsättningar det finns att få till stånd mer formella överenskommelser som reglerar ingripandemöjligheterna och hur långt dessa kan sträcka sig. Om den rättsliga regleringen av kustatens befogenheter (i den mån sådan finns) måste utformas olika beroende på var fartyget är registrerat innebär detta i sig också en komplikation.

En tänkbar och - som vi ser det - förmodligen mer framkomlig väg är om man regionalt kunde enas om en för kuststater förmånlig tolkning av havsrättskonventionens begrepp "betydande skada eller hot om betydande skada" samt att inte göra invändning mot fördragsslutande parts tillämpning av begreppet i enlighet med den gemensamma tolkningen. Härigenom skulle - utan någon särskild reglering - kuststaters ingripandemöjligheter påtagligt kunna förbättras, även om ingripanden enligt den mer förmånliga tolkningen endast kan ske beträffande fartyg som är registrerade i något av de länder som omfattas av överenskommelsen. Om andra stater eller sammanslutningar av stater efterhand ansluter sig till samma tolkning och tillämpning kan detta dock på sikt leda till att en praxis - i riktning mot generellt vidare befogenheter för kuststaten - växer fram.

Diskussioner om tolkningen av vissa av havsrättskonventionens begrepp, bl.a. "betydande skada", pågår redan inom ramen för Bonnsamarbetet. Sverige bör inom detta organ verka för en gemensam tolkning och tillämpning i enlighet med vad som ovan beskrivits. Frågan om en gemensam tolkning och tillämpning måste också drivas inom ramen för Östersjösamarbetet.

Också kuststaters lagföringsmöjligheter vid utsläpp i den ekonomiska zonen är begränsade. Om överenskommelse kan träffas om att sätta "ribban" för "betydande skada" lågt kommer detta emellertid att medföra att lagföringsmöjligheterna förbättras i motsvarande mån. Om en sådan överenskommelse inte kan åstadkommas eller om Sverige i andra fall än vid betydande skada vill få till stånd en lagföring torde detta i många fall vara möjligt utan att det generellt behöver avtalas, nämligen genom att flaggstaten i det enskilda fallet avstår från sin lagföringsrätt.

Att arbeta för en överenskommelse som innebär att Nordsjö- respektive Östersjöländerna i egenskap av flaggstater generellt skall avstå

från lagföring i samtliga fall då rättsliga förfaranden inletts av en annan fördragsslutande part anser vi dock inte lämpligt. Många faktorer har betydelse vid avgörandet av var lagföring bör ske, såsom vilken sanktion som kan ådömas av respektive stat, vilken bevisning som skall åberopas och var denna finns, var den misstänkte är bosatt osv. I förhållande till flera europeiska länder torde det t.ex. generellt finnas större förutsättningar att få till stånd strängare straff om lagföring sker i flaggstaten. Det sagda leder till att man i varje enskilt fall och i samråd mellan flaggstat och kuststat bör ta ställning till var lagföring skall ske. I situationer då lagföringsmöjligheten helt klart är bättre i kuststaten finns anledning förmoda att de flesta europeiska flaggstater också överlåter åt kuststaten att sköta lagföringen.

26.3 Flaggstatsansvaret

Det internationella regelverket lägger ett betydande ansvar på flaggstater, både då det gäller att implementera internationella bestämmelser och då det gäller att kontrollera tillämpningen av desamma. Det är emellertid ett känt faktum att flera flaggstater inte lever upp till dessa krav. Om man på sikt skall åstadkomma en global förändring av synen på oljeutsläpp och andra föroreningar av den marina miljön är det nödvändigt att större fokusering sker på hur flaggstater uppfyller sina förpliktelser. T.ex. bör sådana flaggstater som inte reagerar på flaggstatsrapporter genom att fullgöra rapporteringsskyldigheten till andra stater samt till IMO ägnas betydligt större uppmärksamhet inom skilda internationella fora.

Betydelsen av publicitet

Det är allmänt känt att negativ publicitet är ett effektivt sätt att utöva påtryckning på flaggstater och enskilda redare. Att regelbundet offentliggöra information rörande sanktioner som ådömts för oljeutsläpp med angivande av fartygets namn och flaggstat samt ägare och redare skulle därför med all säkerhet avhålla många från att olagligen släppa ut olja.

Information enligt ovan lämnas i viss utsträckning i de rapporter som medlemsländerna varje år skall ge in till IMO. De upplysningar och material som vi tagit del av tyder dock på att det finns brister i rapporteringen, även från svensk sida. Det material som medlemsländerna skickat in sammanställs av IMO:s Sub-Committee on Flag State Implementation, som årligen ger ut en statistisk sammanställning med

uppgifter om bl.a. antalet fall där straff utdömts för olagliga utsläpp. Sammanställningen innehåller emellertid inga uppgifter om omständigheterna i de fall som blivit föremål för sanktioner. För att få mer detaljerade uppgifter måste det bakomliggande materialet studeras. Detta är mycket omfattande. En noggrann genomgång av materialet bara för ett år torde förutsätta några dagars vistelse på IMO i London.

Det är viktigt att Sverige inom IMO arbetar för att förbättra rapporteringsförfarandet samt efterlyser rapporter i de fall sådana inte lämnas. För att Sverige skall kunna vara pådrivande är det självklart en förutsättning att rapporteringen fullgörs också från svensk sida. Vad man från svensk sida därutöver bör eftersträva är att en årlig publicering sker av de fall där sanktioner ådömts för olagliga utsläpp. Den publicerade informationen bör innehålla uppgift om

- det fartyg från vilket utsläppet skett
- namn på fartygets ägare/redare eller den som varit ansvarig för fartygstransporten
- fartygets flaggstat
- var och när utsläppet skett
- den/de sanktioner som utsläppet lett till.

Alternativt eller parallellt med att få till stånd en världsomfattande publicering bör Sverige verka för att medlemsstaterna inom EU åläggs att regelbundet offentliggöra information enligt ovan.

Skyldighet för EU:s medlemsländer att publicera information föreligger redan i dag då det gäller kvarhållanden av fartyg. Enligt artikel 15 i Europeiska Unionens direktiv 95/21 av den 19 juni 1995 om hamnstatskontroll (se angående direktivet bl.a. avsnitt 4.6.3) åligger det varje behörig myndighet (varmed avses varje medlemsstats sjöfartsmyndighet) att minst en gång i kvartalet offentliggöra information om fartyg som kvarhållits under den närmast föregående kvartalsperioden och om vilka fartyg som kvarhållits mer än en gång under de senaste 24 månaderna. Den publicerade informationen skall innehålla följande:

- fartygets namn
- namn på fartygets ägare eller den som är ansvarig för fartygstransporten
- IMO-nummer
- flaggstat
- klassificeringssällskap, eller andra organisationer som för flaggstatens räkning har utfärdat certifikat enligt konventionerna
- hamn och datum för kvarhållande.

Gemenskapen har i olika sammanhang gett uttryck för en allvarlig oro över omfattningen av föroreningar i medlemsstaternas farvatten

och utmed kusterna. Intresset för att genom skilda åtgärder förhindra föroreningarna av den marina miljön är stort och en publicering som den ovan föreslagna - med den avskräckande verkan en sådan kan antas ha - borde ligga i linje med det arbete som på detta område drivs inom EU.

Förutom en publicering av "lagförda oljesyndare" bör Sverige globalt och regionalt verka för att information offentliggörs rörande flaggstater som återkommande inte fullgjort sin skyldighet att lämna besked om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av flaggstatsrapporter från andra länder.

26.4 Samarbetet vid utredning och lagföring av olagliga utsläpp

Ett effektivt internationellt samarbete är det enda sättet att i ett globalt perspektiv komma till rätta med de olagliga utsläppen till sjöss. Med ett effektivt samarbete avses då ett samarbete som på begäran av en stat snabbt och enkelt möjliggör fullständig bevissäkring samt - i förekommande fall - lagföring i en annan stat. Det är ett känt faktum att förfarandet vid internationellt samarbete i brottmål f.n. generellt sett inte uppfyller dessa krav. På senare tid har därför vidtagits åtgärder för att regionalt fördjupa det rättsliga samarbetet inom vissa specifika områden, främst då det gäller den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten.

Exempel på polisiärt samarbete som Sverige deltar i är aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet, Schengensamarbetet samt Europol. Vidare deltar Sverige genom RÅ i arbetet med att genomföra den s.k. aktionsplanen mot organiserad brottslighet inom EU. Som ett led i detta har ett europeiskt nätverk inrättats för att förbättra det rättsliga samarbetet och underlätta direkta kontakter åklagare emellan.

Som flera gånger påpekats företer sjörelaterad brottslighet många särdrag. Det internationella samarbetet vid denna typ av brottslighet kan därför inte alldeles enkelt inordnas under samma regler som gäller samarbetet vid mer ordinär brottslighet. Av detta skäl innehåller också de flesta konventionen särskilda bestämmelser som reglerar samarbetet. Dessa har emellertid inte getts en effektiv tillämpning på det rättsliga samarbetet. Däremot fungerar det internationella samarbetet mellan ländernas sjöfartsmyndigheter i allmänhet mycket bra.

Bäst förutsättningar för ett effektivt samarbete uppnås enligt vår uppfattning med den s.k. hamnstatsjurisdiktionen (se avsnitt 17.3). Denna innebär att det folkrättsligt skapats en möjlighet för andra stater än de som normalt har jurisdiktion beträffande ett utsläpp att på begäran av en kust- eller flaggstat vidta utredningsåtgärder och t.o.m. väcka åtal beträffande utsläpp som skett inom andra länders vattenområden. Institutet kan i dessa fall jämställas med överförande av lagföring. Institutet företer emellertid också likheter med det internationella samarbetet i varusmugglingsmål.

Den största fördelen med hamnstatsjurisdiktionen är att hamnstaten - efter begäran från berörd stat - själv kan inleda en utredning och under denna vidta alla de utredningsåtgärder som statens egen lagstiftning medger, även sådana som vidtas av t.ex. administrativa myndigheter. Detta medför oftast vidare befogenheter än om motsvarande åtgärder skall begäras enligt konventionerna om internationell rättshjälp i brottmål. Också förfarandet blir enklare eftersom det torde räcka med en framställning om att hamnstaten skall "inleda rättsliga förfaranden". I dag måste en framställning om att åtgärder skall vidtas av polis begäras enligt de konventioner som reglerar det rättsliga samarbetet medan en begäran om åtgärd av utländsk sjöfartsmyndighet måste framföras av SjöV.

Havsrättskonventionens reglering av hamnstatsjurisdiktionen är mycket allmänt hållen. Enligt vår uppfattning bör utfyllande regler rörande förfarandet utarbetas internationellt, detta för att uppnå en enhetlig tillämpning. Reglerna bör ange vilka åtgärder som förutsätter en begäran från berörd stat, hur och av vem en framställning om utredningsåtgärder skall framföras samt till vilken myndighet framställning skall ske. Målet måste vara att en framställning kan framföras snabbt och genom direktkontakt mellan särskilt utsedda myndigheter i respektive land. Ett alternativ är att framställning från och till behöriga myndigheter kan göras via det mail-system som redan finns för begäran om åtgärder inom ramen för Parismemorandumet om hamnstatskontroll. I samband med att regler för samarbetet utvecklas bör övervägas att i varje land införa en möjlighet att kvarhålla ett utländskt fartyg för att på begäran av annan stat säkerställa böter och andra ekonomiska anspråk.

En global tillämpning av hamnstatsjurisdiktionen torde inte kunna förutses inom överskådlig tid. Däremot borde det finnas goda förutsättningar att regionala överenskommelser rörande en tillämpning av hamnstatsjurisdiktionen kan utarbetas inom ramen för det nordiska och europeiska samarbetet (inom HELCOM, Bonn och EU). Även bilaterala avtal bör övervägas.

Skulle det visa sig svårt att uppnå enighet kring en tillämpning av hamnstatsjurisdiktionen måste övervägas om nuvarande reglering av det internationella samarbetet i brottmål kan förenklas och effektiviseras. Förutom en möjlighet till direktkontakt myndigheter emellan är det av betydelse att utse särskilda kontaktpunkter i respektive land, dit befattningshavare i andra länder kan vända sig för information och upplysning om behöriga myndigheter inom landet. Behovet av internationella kontaktpunkter på detta område torde inte kunna tillgodoses genom det europeiska nätverk som inrättats inom ramen för EU-arbetet med att genomföra den s.k. aktionsplanen mot organiserad brottslighet. Av betydelse är också att tillskapa ett snabbt och smidigt system varigenom begäran om åtgärder från och till behöriga myndigheter kan framföras, t.ex. via det tidigare nämnda mail-systemet. Vid sidan av de åtgärder som f.n. regleras genom internationella konventioner måste även i detta fall övervägas hur man kan tillskapa en möjlighet att på begäran av annan stat kvarhålla ett fartyg för att säkerställa bl.a. böter.

Del F Övrigt

27 Författningskommentar

27.1 Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

Förslaget innebär att flera ändringar i materiellt hänseende görs i VlfL, t.ex. utvidgas förbudet mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen till att i princip avse ett totalförbud inom Sveriges sjöterritorium. Förbudet skall gälla även fritidsfartyg. Vidare införs bl.a. bestämmelser om sanktionsavgifter vid andra typer av överträdelser av lagstiftningen än utsläpp av olja och vattenföroreningsavgiften för de vanligast förekommande oljeutsläppen höjs. Skälen för de materiella ändringar i lagen som föreslås har behandlats i den allmänna motiveringen och kommer vidare att beröras under respektive paragraf.

Vi har tidigare påpekat att lagstiftningen om förorening mot fartyg är svåröverskådlig eftersom materiella bestämmelser i stor utsträckning endast finns i förordningen till lagen (i fortsättningen omnämnd som förordningen) eller i SjöV:s föreskrifter. En ordning som den nu beskrivna är i många fall ofrånkomlig. Bestämmelser av central betydelse bör dock ha sin plats i lagen. En del av den reglering som i dag finns i förordningen eller i SjöV:s föreskrifter har därför överförts till VlfL. I samband med den översyn av lagstiftningen som företagits har i förtydligande syfte gjorts ändringar i vissa andra paragrafer. För att göra regleringen mer överskådlig har också införts underrubriker i några av VlfL:s nuvarande kapitel.

Vårt förslag innebär att ganska omfattande ändringar görs i VlfL. Dessa får naturligtvis återverkningar på regleringen i förordningen och i SjöV:s föreskrifter. Vi har dock inte funnit det meningsfullt att i detta läge lägga fram andra författningsförslag än sådana som berör själva lagen.

1 kap. Inledande bestämmelser

I kapitlet har införts två underrubriker. I det inledande kapitlet har alla bestämmelser som berör tillämpningen av lagen samlats.

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om förbud mot förorening från fartyg, mottagning av skadliga ämnen från fartyg, fartygs konstruktion samt tillsyn och andra åtgärder för att förebygga eller begränsa förorening från fartyg.

Bestämmelser om rederiers och fartygs säkerhetsorganisation, vilka även avser att skydda miljön, finns i fartygssäkerhetslagen (1988:49).

Första stycket är oförändrat. Innehållet i andra stycket motsvaras i dag av bestämmelsen i 11 kap. 4 §.

Hänvisningen till fartygssäkerhetslagen och den s.k. ISM-koden är av central betydelse för tillämpningen av VlfL:s bestämmelser till skydd för den marina miljön. Hänvisningen bör finnas i VlfL:s inledande bestämmelse.

2 § Lagens bestämmelser gäller inte utländska statsfartyg, som inte används i affärsdrift.

Svenska örlogsfartyg undantas från tillämpningen av 4-6 kap. samt 7 kap. 4-11 §§.

Fritidsfartyg undantas från tillämpningen av 7 kap. 3 och 3 a §§. Vid meddelande av föreskrifter enligt 2 kap. 2 eller 5 § får regeringen eller den myndighet som regeringen utser vidare föreskriva särskilda bestämmelser beträffande fritidsfartyg.

Paragrafen är ny och reglerar de begränsningar som gäller i fråga om lagens tillämpning på olika kategorier av fartyg. Innehållet återfinns i dag delvis i förordningen samt i SjöV:s föreskrifter.

VlfL är som huvudregel tillämplig på svenska fartyg oavsett var dessa används för sjöfart. Utländska fartyg omfattas som huvudregel endast då dessa används för sjöfart inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon. Vissa bestämmelser i lagen är emellertid generellt tillämpliga, även på utländska fartyg som används för sjöfart utanför svensk ekonomisk zon. Så är t.ex. fallet med de bestämmelser som reglerar förbud mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen. I vilken utsträckning svensk domsrätt kan åberopas då ett utsläppsförbud överträtts följer av 2 kap. BrB. Beträffande andra bestämmelser i lagen

gäller särskilda begränsningar rörande tillämpningen på utländska fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav och ekonomiska zon. Sådana särskilda bestämmelser finns i t.ex. 6 kap. 2 § andra stycket, 6 kap. 2 a § samt 7 kap. 5 a §. Tillämpningsområdet för sist angivna bestämmelse återkommer vi till under kommentaren till 7 kap. 5 och 5 a §§.

Från lagens generella tillämpning är emellertid vissa kategorier av fartyg helt eller delvis undantagna. Således undantas helt utländska statsfartyg, som inte används i affärsdrift. Svenska örlogsfartyg undantas från tillämpningen av vissa bestämmelser i lagen. Beträffande fritidsfartyg gäller inte bestämmelserna om rapporteringsskyldighet i 7 kap. 3 och 3 a §§. Därutöver kan regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddela särskilda bestämmelser beträffande fritidsfartyg såvitt avser utsläpp av olja utanför Sveriges sjöterritorium samt utsläpp av toalettavfall inom och utom sjöterritoriet.

3 § Föreskrifter som meddelas med stöd av denna lag får inte strida mot sådana bestämmelser i internationella överenskommelser som är bindande för Sverige. Detsamma gäller i fråga om undantag.

Vid tillämpning av lagen skall sådana begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser beaktas.

Paragrafens första stycke har i sak oförändrat flyttats från 11 kap. 3 §. Andra stycket är nytt och innehåller en erinran om att allmänt erkända folkrättsliga grundsatser skall beaktas vid lagens tillämpning.

Definitioner

4 § I lagen används beteckningar som har följande betydelse.

Beteckning	Betydelse
Östersjöområdet	Allt vattenområde i den egentliga Östersjön med Bottniska viken, Finska viken och inloppet till Östersjön upp till latitudparallellen genom Skagen i Skagerack vid 57° 44,8' nord
Fartyg	Fartyg, svävare, fasta eller flytande plattformar samt andra flytande anordningar som används till sjöss
Skadligt ämne	Olja och andra ämnen som, om de kommer ut i havet, i något annat vattenområde eller i luften, kan

innebära risker för människors hälsa, vara skadliga för den marina faunan eller floran, skada skönhets- eller rekreationsvärden eller störa annat rättmätigt utnyttjande av havet eller andra vattenområden

Utsläpp — Varje utsläpp i havet, i andra vattenområden eller i luften, såsom utströmning, kvittblivning, spill, läckage, utpumpning, utspridning eller uttömning

Nordsjöområdet — *Den egentliga Nordsjön med omgivande vattenområden, begränsad i norr av latitud 62° nord, i väster av longitud 4° väst, i öster av latitudparallellen öster om Skagen vid 57° 44,8' nord i Skagerack och i söder av longitud 5° väst och latitud 48° 30' nord vid Engelska kanalen.*

Den enda ändring som gjorts i paragrafen är att en definition införts av Nordsjöområdet. Skälet härtill är att Nordsjöområdet numera återfinns i 2 kap. 6 §. Definitionen har utformats i anslutning till MARPOL och SJÖFS 1991:1.

5 § Vad som sägs i denna lag om redare skall gälla även den som i redarens ställe utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift.

Att annan som i redarens ställe utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift inte alltid jämställs med redare vid tillämpningen av VlfL:s bestämmelser är en olägenhet som har tagits upp på flera ställen i detta betänkande (se bl.a. avsnitt 19.7.2). I lagen införs därför en bestämmelse med denna innebörd. Bestämmelsen får betydelse såväl i straffrättsligt hänseende som vid påförande av vattenföroreningsavgift.

Annan som utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift kan vara en tidsbefraktare av fartyget eller ett managementbolag.

6 § Regeringen eller, *efter regeringens bemyndigande, Sjöfartsverket* meddelar föreskrifter om vad som vid tillämpningen av lagen förstås med olja, skadliga flytande kemikalier i bulk, skadliga ämnen i *förpackad form m.m., toalettavfall, fast avfall, rent barlastvatten, rent länsvatten* samt olje- *och kemikalie*tankfartyg.

Vårt förslag innebär att nya begrepp införs i lagen. Dessa är delvis av teknisk karaktär och bör definieras i förordningen eller i SjöV:s föreskrifter.

2 kap. Förbud mot förorening från fartyg

Kapitlet har ändrats både materiellt och redaktionellt. Särskilda underrubriker har införts beträffande de avfallsslag som omfattas av lagen.

1 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som härrör från eller i övrigt står i samband med fartygens drift. Bestämmelserna gäller dock inte i fråga om sådana utsläpp av skadliga ämnen som är en omedelbar följd av utforskning, utvinning och därmed förenad, ej landbaserad hantering av havsbottnens mineraltillgångar.

Särskilda föreskrifter om förbud mot utsläpp av skadliga ämnen från fasta eller flytande plattformar meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Sjöfartsverket.

Av 2 kap. 1 § förordningen följer i dag att SjöV meddelar föreskrifter om förbud mot utsläpp av olja från fasta eller flytande plattformar. Av 2 kap. 3 § VlfL jämfört med 2 kap. 3 § förordningen framgår vidare att SjöV meddelar föreskrifter om förbud mot utsläpp från fartyg - däribland fasta och flytande plattformar - av andra skadliga ämnen än olja.

Vårt förslag innebär att den huvudsakliga regleringen av utsläppsförbuden kommer att återfinnas i lagen. Det finns emellertid fortfarande ett behov av att tillämpa särskilda bestämmelser beträffande fasta och flytande plattformar. Andra stycket innehåller en erinran om att sådana särskilda bestämmelser meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, SjöV.

Olja

2 § Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden får olja inte släppas ut från fartyg utan skall behållas ombord *och* avlämnas till mottagningsanordningar för olja.

Utan hinder av vad som föreskrivs i första stycket får rent barlastvatten släppas ut. Detsamma gäller utsläpp av rent länsvatten inom Sveriges ekonomiska zon eller Östersjöområdet utanför detta vattenområde, under förutsättning att det släpps ut enligt föreskrifter som har meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen utser.

I fråga om andra vattenområden *än i första stycket sägs* meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen utser föreskrifter om förbud mot utsläpp av olja.

Första och andra stycket reglerar förbudet mot utsläpp av olja inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden. I materiellt hänseende innebär regleringen att olja inte i någon form får släppas ut inom Sveriges sjöterritorium, vilket är en förändring i förhållande till i dag eftersom inte ens de s.k. 15 ppm-utsläppen kommer att vara tillåtna. Enda undantaget gäller utsläpp av rent barlastvatten. Utsläppsförbudet gäller även fritidsfartyg. Vårt förslag om ett totalförbud har behandlats i avsnitt 19.2.

Inom Sveriges ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför detta vattenområde får utsläpp däremot ske av rent länsvatten - dvs. länsvatten vars oljehalt inte överstiger 15 ppm - dock endast om det släpps ut enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen utser, dvs. normalt SjöV. Att vi inom dessa vattenområden inte föreslår totalförbud beror på att ett sådant endast skulle kunna tillämpas på svenska fartyg. Det skall anmärkas att utsläpp av lastolja eller rester av sådan olja generellt är förbjudna inom Sveriges ekonomiska zon, således även inom den del av den ekonomiska zonen som inte ingår i Östersjöområdet.

Av tredje stycket framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen utser, normalt SjöV, meddelar föreskrifter om förbud mot utsläpp av olja inom andra vattenområden.

Skadliga flytande kemikalier i bulk

3 § Inom Sveriges sjöterritorium får skadliga *flytande kemikalier, som transporteras i bulk, inte släppas ut från fartyg.*

Föreskrifter om förbud mot utsläpp av skadliga flytande kemikalier inom Sveriges ekonomiska zon samt inom andra vattenområden meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen utser.

I paragrafen regleras förbudet mot utsläpp av andra skadliga flytande ämnen än olja, dvs. kemikalier som transporteras i bulk. Bestämmelser av nu nämnt slag finns i dag uteslutande i SjöV:s föreskrifter. Regleringen är komplicerad. Gemensamt för samtliga ämnen är emellertid att utsläpp alltid måste ske minst 12 nautiska mil från närmaste land, vilket medför att utsläpp inte får ske inom Sveriges sjöterritorium. Förbudet mot utsläpp inom Sveriges sjöterritorium har kommit till uttryck i paragrafen. Beträffande andra vattenområden kommer de materiella bestämmelserna att finnas kvar i SjöV:s föreskrifter.

Skadliga ämnen i förpackad form m.m.

4 § Utsläpp av skadligt ämne som transporteras i förpackad form, fraktcontainer, flyttbar tank eller landsvägs- eller järnvägstankvagn är förbjudet.

Paragrafens innehåll har utan ändringar överförts från SJÖFS 1985:19, 4 kap. 2 §.

Toalettavfall

5 § Inom Sveriges sjöterritorium får toalettavfall inte släppas ut från fartyg.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får dock föreskriva undantag från förbudet i första stycket såvitt avser

1. utsläpp av toalettavfall som passerat system för finfördelning och desinficering eller reningsverk för toalettavfall och

2. utsläpp av toalettavfall från fartyg med en bruttodräktighet som är mindre än 200 och som inte är godkänt att föra mer än 10 personer.

I fråga om andra vattenområden meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen utser föreskrifter om förbud mot utsläpp av toalettavfall.

Den internationella regleringen rörande utsläpp av toalettavfall är något komplicerad eftersom MARPOL, annex IV, inte trätt i kraft globalt. Däremot har annex IV satts i kraft inom Östersjöområdet genom den reglering som finns i Helsingforskonventionen. En utvidgning av förbudet mot utsläpp i förhållande till vad som gäller enligt MARPOL har därutöver antagits av Helsingforskommissionen. Ändringen beräknas träda i kraft den 1 januari 2000, men är försedd med övergångsbestämmelser.

Vårt förslag till reglering innebär att det av lagen framgår att utsläpp av toalettavfall är förbjudna om inte undantag meddelats med stöd av 1. eller 2.

Nuvarande svenska reglering innebär att förbudet att från större fartyg släppa ut obehandlat toalettavfall endast gäller svenska fartyg samt utländska fartyg som hör hemma i land som tillämpar Helsingforskonventionen. Vi föreslår att förbudet skall gälla alla större fartyg. Första stycket i paragrafen har därför inte begränsats till att avse fartyg från Östersjöländerna.

Möjlighet att meddela undantag från utsläppsförbudet har införts beträffande utsläpp av toalettavfall som passerat system för finfördel-

ning och desinficering eller reningsverk för toalettavfall samt beträffande utsläpp från mindre fartyg. Detsamma gäller i dag.

När ändringen i Helsingforskonventionen trätt i kraft skall utsläppsförbudet gälla även vissa mindre fartyg som omfattas av punkten 2.

Enligt vår uppfattning bör man eftersträva att samma regler gäller alla fartyg, oavsett var de är registrerade. Om utsläppsförbudet kan avse även mindre fartyg från andra länder än Östersjöländerna är emellertid en fråga som delvis är av teknisk karaktär. Denna fråga bör därför prövas av SjöV i samband med implementeringen av Östersjöstrategin.

Som vi redovisat i avsnitt 19.3 anser vi att man på sikt bör arbeta för ett förbud mot utsläpp av s.k. behandlat toalettavfall (punkten 1) inom Sveriges sjöterritorium. Om och när ett sådant förbud kan införas kräver emellertid särskilda överväganden. Möjligheten att meddela undantag med stöd av punkten 1 måste därför finnas kvar.

Beträffande andra vattenområden än Sveriges sjöterritorium meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen utser föreskrifter om förbud mot utsläpp.

Fast avfall

6 § Inom Sveriges sjöterritorium får fast avfall inte släppas ut från fartyg.

Inom Sveriges ekonomiska zon samt Östersjö- och Nordsjöområdena utanför detta vattenområde får annat fast avfall än matrester inte släppas ut från fartyg. Utsläpp av matrester skall ske så långt från land som möjligt och alltid minst tolv nautiska mil från närmaste land.

Föreskrifter om förbud mot utsläpp av fast avfall inom andra vattenområden än i första och andra stycket sägs meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen utser.

Föreskrifter om utsläpp av fast avfall meddelas i dag av SjöV. Vårt förslag innebär att huvuddragen i utsläppsförbudet kommer att finnas i lagen. I materiellt hänseende föreslås en utvidgning av utsläppsförbudet så att det även gäller utsläpp av matrester från fritidsfartyg inom Sveriges sjöterritorium. Utvidgningen medför att inget fast avfall får släppas ut inom detta vattenområde.

Regleringen i andra stycket överensstämmer med MARPOL. I förhållande till nuvarande svenska bestämmelser innebär vårt förslag en utvidgning av utsläppsförbudet till att även avse utsläpp från utländska fartyg inom den del av Sveriges ekonomiska zon som ingår i Nordsjöområdet.

Luftföroreningar

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddelar föreskrifter om förbud mot utsläpp från fartyg av skadliga ämnen till luften.

MARPOL:s annex om luftföroreningar har ännu inte trätt i kraft globalt. Föreskrifter om förbud mot utsläpp av skadliga ämnen till luften meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen utser.

Undantag

8 § Bestämmelserna om förbud mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen gäller inte i fråga om

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

2. utsläpp som är en följd av olyckshändelse, om alla rimliga försiktighetsåtgärder har vidtagits efter det att skadan inträffat för att hindra eller begränsa utsläppet så långt det är möjligt.

Från förbuden mot utsläpp gäller enligt MARPOL vissa generella undantagsbestämmelser. Dessa avser utsläpp som sker i en nödsituation samt utsläpp som är en följd av olyckshändelse. Med olyckshändelse avses en skada på fartyget eller dess utrustning som inte orsakats uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Vid olyckshändelse föreligger en skyldighet att vidta rimliga försiktighetsåtgärder för att hindra eller begränsa utsläppet. Sistnämnda skyldighet kommer i dag delvis till uttryck i 2 kap. 4 § VlfL. I övrigt regleras undantagsbestämmelserna i SjöV:s föreskrifter. Vi föreslår att de generella undantagen från utsläppsförbuden skall komma till uttryck i lagen.

Om någon av undantagsbestämmelserna i dess helhet är tillämplig får detta till följd att utsläppet i sig varit tillåtet. Detta innebär att utsläppet inte är straffbart samt att vattenföroreningsavgift inte kan tas ut. Inspektion av ett utländskt fartyg kan i sådana fall inte heller företas med stöd av 6 kap. 2 § andra eller tredje stycket eller 2 a §. Om sjöolycka föreligger och omständigheterna är sådana som anges i 7 kap. 5 § kan dock förbud eller förelägganden meddelas för att förebygga eller begränsa förorening.

För att ett utsläpp som är en följd av olyckshändelse skall betraktas som tillåtet enligt lagen krävs att alla rimliga försiktighetsåtgärder vidtas för att så långt det är möjligt hindra eller begränsa utsläppet. Om

sådana åtgärder har underlåtits är utsläppet i strid med lagen och därmed att betrakta som ett förbjudet utsläpp. Att så är fallet har betydelse t.ex. då det gäller ingripandemöjligheterna enligt 6 och 8 kap. och enligt den lag med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg som vi föreslår (se nedan under 2).

3 kap. Mottagning av förorenat barlast- och tankspolvatten från fartyg, m.m.

1 § Anordningar för mottagning och behandling av oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten skall finnas på de platser inom Sveriges territorium där olja lastas eller oljetankfartyg repareras. Den som lastar ut olja eller driver reparationsverksamheten svarar för att det finns behövliga mottagnings- och behandlingsanordningar.

Regeringen får föreskriva att mottagnings- och behandlingsanordningar för oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten skall finnas även i andra fall. Regeringen föreskriver också vem som skall svara för anordningarna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från bestämmelsen i första stycket. Vid meddelande av undantag får särskilda villkor föreskrivas.

De ändringar som företagits i paragrafen är av redaktionell karaktär och innebär att en del av innehållet i 11 kap. 2 § införts som ett tredje stycke.

3 a § Mottagningsanordning enligt 1-3 §§ skall ha tillräcklig kapacitet för att otillbörlig försening inte skall orsakas fartyg som använder anordningen.

Innehållet i paragrafen har i sak oförändrat överförts från 3 kap. 4 § förordningen.

5 a § Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva och i enskilda fall medge undantag från 4 § första stycket och 5 §. Vid meddelandet av undantag får särskilda villkor föreskrivas.

Paragrafen är ny men ändringen är redaktionell. Att regeringen eller den myndighet regeringen utser får meddela undantag i enlighet med vad som föreskrivs i paragrafen framgår i dag av 11 kap. 2 §.

7 § Föreskrifter om utformning och drift av anordningar som avses i 1 och 2 §§ meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen utser.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Sjöfartsverket meddelar även föreskrifter om skyldighet

1. att lämna olja och annat skadligt avfall till mottagningsanordning som avses i 1-3 §§ samt

2. att lämna andra uppgifter av betydelse för avfallshanteringen än sådana som avses i 6 §.

Östersjöstrategin innebär ett krav på att allt fartygsgenererat avfall, som inte får släppas ut till sjöss, skall lämnas till en mottagningsanordning innan fartyget lämnar hamn. Motsvarande regler förväntas relativt snart bli tillämpliga beträffande EU-ländernas hamnar.

Enligt Östersjöstrategin gäller vidare ett krav på s.k. notifieringsskyldighet för fartyg som avser att lämna avfall.

I dag saknas föreskrifter som rör den s.k. obligatoriska avfallslämningen och notifieringsskyldigheten. I andra stycket bemyndigas regeringen eller SjöV att meddela föreskrifter i dessa frågor. Härigenom underlättas ett ikraftträdande av Östersjöstrategin.

4 kap. Fartygs konstruktion, m.m.

1 § Regeringen eller, *efter regeringens bemyndigande, Sjöfartsverket* meddelar föreskrifter om fartygs konstruktion, utrustning och drift för att förebygga eller begränsa förorening samt om certifikat som visar att sådana föreskrifter är uppfyllda.

Vid meddelandet av föreskrifter enligt första stycket får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Sjöfartsverket föreskriva förbud mot att ombord på fartyg anbringa anordning som möjliggör utsläpp av olja från en tank eller annat utrymme direkt till havet.

I paragrafens andra stycket har införts en bestämmelse varigenom det i förtydligande syfte anges att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, SjöV meddelar föreskrifter om förbud mot s.k. by-pass anordningar, dvs. anordningar som möjliggör utsläpp av olja från en tank eller annat utrymme direkt till havet. Som kommer att redovisas i kommentaren till 8 kap. 11 § föreslås att en särskild sanktionsavgift skall tas ut om en sådan anordning anbringats i strid mot förbud som har meddelats med stöd av andra stycket. Skälen för att införa ett förbud mot by-pass anordningar har behandlats i avsnitt 19.9.7

5 kap. Dagböcker m.m.

2 § Handlingar som avses i 1 § skall i fråga om svenska fartyg på begäran hållas tillgängliga för polismyndighet, *Kustbevakningen*, tillsynsmyndighet som avses i 6 kap. 5 § eller annan myndighet som regeringen utser. Detsamma gäller i fråga om motsvarande handlingar på utländska fartyg, som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium, i den mån regeringen föreskriver detta.

Inom främmande lands sjöterritorium är befälhavare på svenska fartyg skyldiga att låta behöriga utländska myndigheter ta del av sådana handlingar som avses i 1 §.

Av nuvarande reglering framgår inte uttryckligen att KBV har befogenhet att, med stöd av VlfL, företa granskning av svenska fartygs oljedagböcker eller andra dagböcker rörande hanteringen av skadliga ämnen. Däremot har tullmyndighet sådan befogenhet. Sannolikt beror detta på ett förbiseende i samband med att KVB blev en myndighet fristående från tullverket, dock med i stort bibehållna tullbefogenheter till sjöss. Ändringen i paragrafen innebär ett klargörande av att KBV har den befogenhet att granska fartygets handlingar som tidigare tillkom tullmyndighet.

6 kap. Tillsyn

I kapitlet har vidtagits ändringar av både materiell och språklig karaktär. Underrubriker har införts. I kapitlet regleras besiktningar, inspektion, tillsynsmyndigheter, tillsynsförrättningar samt anmälan om brott m.m.

Inspektion

2 § Fartyg skall undergå inspektion när en tillsynsmyndighet som avses i 5 § anser att det behövs.

Inspektion av ett utländskt fartyg som *är under genomfart av* Sveriges territorialhav får vidtas endast om det föreligger klara skäl att anta att ett förbjudet utsläpp skett från fartyget *inom Sveriges sjöterritorium.*

Föreligger sådan misstanke som i andra stycket sägs får inspektion företas också då fartyget befinner sig i Sveriges ekonomiska zon, om fartyget blivit föremål för omedelbart förföljande.

Om utsläpp har skett från ett fartyg i Sveriges ekonomiska zon gäller i fråga om rätt att företa inspektion vad som föreskrivs i 2 a §.

Paragrafen har ändrats i förtydligande syfte. Således har i andra stycket angetts att den begränsning som gäller i fråga om inspektionsmöjligheten endast är tillämplig då fartyget är under genomfart. Å andra sidan framgår att bestämmelsen i sådana fall gäller om ett förbjudet utsläpp har skett från fartyget inom Sveriges sjöterritorium och inte, som i dag, inom Sveriges territorialhav.

Är fartyget inte under genomfart av territorialhavet på sätt sådan genomfart definieras i havsrättskonventionen gäller inte begränsningen i andra stycket. Inspektion kan då företas med stöd av första stycket. Detta har betydelse framför allt i situationer då fartyget råkat ut för en olycka och en inspektion av fartyget är nödvändig för att bedöma om förbud eller förelägganden skall meddelas med stöd av 7 kap. 5 §.

I tredje stycket har rätten till inspektion vid omedelbart förföljande, s.k. hot pursuit, reglerats. Har ett utländskt fartyg p.g.a. ett utsläpp inom Sveriges sjöterritorium blivit föremål för omedelbart förföljande får inspektion ske även i den ekonomiska zonen.

Förfarandet vid hot pursuit regleras i havsrättskonventionen, artikel 111. Innehållet i artikeln har behandlats i avsnitt 8.2.6

2 a § Inspektion av ett utländskt fartyg, som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, får med anledning av ett utsläpp i den ekonomiska zonen vidtas endast om det är uppenbart att det har skett ett *förbjudet* utsläpp från fartyget och detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon.

Utan hinder av bestämmelserna i första stycket får inspektion av ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon ske, om det finns *klara skäl att anta* att ett förbjudet utsläpp *har skett* från fartyget i den ekonomiska zonen och

1. utsläppet har medfört eller kan medföra betydande *förorening av den marina miljön* och
2. fartygets befälhavare har vägrat lämna uppgifter om *fartygets identitet och registreringshamn, senaste och nästa anlöpningshamn eller annan relevant information som begärts* eller har lämnat uppgifter som uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden och
3. inspektionen är påkallad av omständigheterna i övrigt.

Paragrafen har ändrats för att uppnå bättre överensstämmelse med regleringen i havsrättskonventionen, artikel 220.

I andra stycket har nuvarande krav på misstankens styrka "grundad anledning till misstanke" bytts ut mot "klara skäl att anta". Det sista kravet på misstanke gäller för inspektion i territorialhavet. I havs-

rättskonventionen används som gemensam term för inspektion i territorialhavet och i den ekonomiska zonen "clear grounds for believing". Med vårt förslag kommer detta begrepp i båda fallen att motsvaras av "klara skäl att anta". Någon ändring i sak är inte avsedd. Det skall anmärkas att begreppet "uppenbart", som förekommer i första stycket (och som inte ändrats), i havsrättskonventionen motsvaras av "clear objective evidence". Vad det handlar om är således att det skall finnas klara bevis för att ett förbjudet utsläpp objektivt sett begåtts.

Under punkten 1 i andra stycket har kravet på skada eller risk för skada formulerats om. Enligt havsrättskonventionen synes det i dessa fall inte vara en förutsättning för inspektion att hotet om skada direkt riktar sig mot kuststaten. I stället används i konventionen att fråga skall vara om ett omfattande utsläpp "causing or threatening significant pollution of the marine environment". Detta har i den svenska översättning som publicerats i EGT (vilken är den enda officiella svenska översättning som finns) översatts med ett omfattande utsläpp som "medfört eller hotat medföra betydande förorening av den marina miljön", vilket överensstämmer med vårt förslag.

Under punkten 2 har i förtydligande syfte angetts vilka uppgifter som - om de inte lämnas av befälhavaren eller om de är felaktiga - kan medföra rätt att företa inspektion. Exemplifieringen är inte uttömmande. Fråga måste emellertid vara om uppgifter som är relevanta för att fastställa huruvida en överträdelse ägt rum. Jämför i detta avseende vad som föreskrivs i havsrättskonventionen, artikel 220 punkt 3.

3 § *Vid inspektion skall kontrolleras att fartyget och dess utrustning är i det skick och att driftförhållandena är sådana som behövs för att förebygga förorening.*

I fråga om utländska fartyg som har certifikat som avses i 4 kap. 1 § eller motsvarande handlingar som har utfärdats av behöriga utländska myndigheter skall inspektionen begränsas till granskning av dessa handlingar och av handlingar som avses i 5 kap. 1 §, såvida det inte finns *klara skäl* att anta

1. att fartyget eller dess utrustning eller driftförhållandena i väsentliga avseenden avviker från uppgifterna i certifikaten eller handlingarna *eller*

2. att det på fartyget har begåtts en överträdelse av denna lag eller av bestämmelser i internationella överenskommelser, som är bindande för Sverige, och en granskning av handlingarna inte är tillräcklig för att verifiera en sådan misstanke.

Avser misstanken att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget får tillsynsmyndighet som avses i 5 § ta oljeprov ombord på fartyget.

I paragrafen regleras förfarandet vid inspektion. Första stycket har utan sakliga ändringar flyttats från nuvarande 2 §. I andra stycket har angetts under vilka förutsättningar en inspektion får utvidgas till att avse fartyget som sådant och inte enbart en granskning av fartygets handlingar. En utvidgad inspektion förutsätter att det finns "klara skäl att anta" antingen att fartyget eller dess utrustning eller driftförhållandena avviker från handlingarna eller att det på fartyget begåtts en överträdelse och en granskning av handlingarna inte är tillräcklig för att verifiera överträdelsen.

Skrivningen ansluter närmast till havsrättskonventionen, artikel 226, och MARPOL, artikel 5 (2) samt artikel 6 (2) och (5). Som krav på misstankens styrka för en inspektion enligt 1. anges i båda konventionerna "clear grounds for believing". Denna misstankegrad har på andra ställen i VlfL översatts med klara skäl att anta. Detsamma bör gälla enligt denna paragraf. Det skall betonas att avsikten med ändringen endast är att få en enhetlig översättning av samma engelska uttryck. Någon ändrad tillämpning av kravet för inspektion är inte avsedd.

Sådan undersökning som företas med stöd av punkten 1 är redan i dag reglerad i paragrafen. Någon ändring av förutsättningarna för en sådan inspektion har inte skett. Punkten 2 är däremot ny. I praktiken företas dock inspektion redan i dag i dessa fall. Vad det handlar om är således att kodifiera en tillämpning av inspektionsinstitutet, vilken har stöd i internationell reglering.

Inspektion med stöd av punkten 2 kan företas om misstanken avser en överträdelse av VlfL. Inspektion kan i dessa fall avse antingen ett utländskt eller svenskt fartyg som befinner sig i hamn eller till sjöss. Inspektionsmöjligheten då det gäller utländska fartyg begränsas dock av 2 § och 2 a §.

Inspektion av ett utländskt fartyg kan emellertid företas även p.g.a. en misstänkt överträdelse av MARPOL, som begåtts på utländskt eller internationellt vatten, om fartyget efter överträdelsen anlöper en svensk hamn. Däremot kan inspektion i dessa fall inte företas till sjöss. Inspektion till sjöss förutsätter nämligen att utsläppet skett inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon.

I tredje stycket regleras tillsynsmyndighets befogenhet att ta oljeprov från ett fartyg som misstänks för ett förbjudet utsläpp. Tillsynsmyndighets befogenhet i nu nämnt avseende regleras i dag i 7 kap. 11 §.

Tillsynsmyndigheter

5 § Tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna om fartygs konstruktion, utrustning och drift utövas, *om något annat inte anges i denna lag,* av *Sjöfartsverket.*

Tillsyn över fartyg som ägs eller brukas av svenska staten och som används för annat ändamål än att i allmän trafik befordra gods eller passagerare utövas av den myndighet som förvaltar fartyget, om regeringen inte föreskriver något annat.

Sådan tillsyn som enligt första stycket skall utövas av Sjöfartsverket får utövas även av Kustbevakningen i den utsträckning Sjöfartsverket beslutar i samråd med Kustbevakningen.

Sjöfartsverket får uppdra åt sakkunniga att utom riket verkställa tillsynsförrättningar.

I paragrafen regleras vilka myndigheter som utövar tillsyn över skilda kategorier av fartyg. Innehållet har överförts från 6 kap. 1 § förordningen.

SjöV är som huvudregel tillsynsmyndighet beträffande svenska fartyg. Enda undantaget härifrån är fartyg som ägs eller brukas av staten och som används för annat ändamål än att i allmän trafik befordra gods eller passagerare. Tillsyn över sådana fartyg utövas av den myndighet som förvaltar fartyget, om inte regeringen föreskriver något annat.

Enligt andra stycket får SjöV, i samråd med KBV, besluta att KBV skall utöva tillsyn. SjöV kan även uppdra åt sakkunniga att utom riket verkställa tillsynsförrättningar.

Anmälan om brott m.m.

11 § Om tillsynsmyndighet som avses i 5 § finner anledning att anta att det har begåtts ett brott enligt denna lag skall myndigheten skyndsamt anmäla detta till polismyndighet eller åklagare. Gäller misstanken ett olagligt utsläpp skall underrättelse också lämnas till Kustbevakningen.

Har en förundersökning inletts angående brott enligt denna lag skall tillsynsmyndighet på begäran bistå polismyndighet, Kustbevakningen och åklagare vid undersökningen.

Paragrafen är ny och reglerar SjöV:s och annan tillsynsmyndighets skyldighet att anmäla brott till polismyndighet och åklagare samt - vid misstanke om ett olagligt utsläpp - till KBV. I paragrafen regleras vidare SjöV:s skyldighet att bistå nämna myndigheter vid förundersökning

rörande brott enligt VlfL. Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 24.4.

Det skall påpekas att tillsynsmyndighet inte själv skall göra en bedömning av om en överträdelse kan leda till fällande dom eller om det är fråga om ett ringa brott utan anmälan om de faktiska omständigheterna skall ske så snart en straffbar överträdelse kan konstateras.

7 kap. Särskilda åtgärder mot förorening

I kapitlet har införts fyra underrubriker; förbud mot trafik m.m., rapportering, förbud och förelägganden samt märkning av olja.

Rapportering

3 § *Befälhavare, ägare och redare på svenskt fartyg samt på utländskt fartyg inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon skall omedelbart* rapportera *om det från fartyget har skett ett* utsläpp av *olja eller annat skadligt ämne i strid mot 2 kap. 2-4 §§ eller föreskrifter meddelade med stöd av de paragraferna, även om utsläppet varit nödvändigt för fartygets säkerhet eller för att rädda människoliv till sjöss eller utsläppet skett som en följd av skada på fartyget eller dess utrustning. Detsamma gäller om fartyget eller dess utrustning genom haveri eller annan händelse påverkats så att risk för utsläpp av olja eller annat skadligt ämne föreligger.*

Internationella bestämmelser om befälhavares med fleras skyldighet att rapportera utsläpp och händelser som innebär risk för utsläpp finns i protokoll I till MARPOL (*Provisions concerning Reports on Incidents Involving Harmful Substances*). Den artikel som reglerar när rapportering skall ske ändrades den 1 januari 1998 (resolution MEPC.68(38)).

Skyldigheten att avge rapport åvilar enligt MARPOL befälhavaren eller annan person som har befäl över fartyget. Har fartyget övergetts eller är en rapport ofullständig ansvarar ägare, chartrare, manager eller operatör eller dessas agenter för att rapporteringsskyldigheten fullgörs.

Rapporteringsskyldigheten gäller endast olja, skadliga flytande kemikalier i bulk samt skadliga ämnen i förpackad form m.m.

Rapport skall alltid lämnas om ett utsläpp över tillåten nivå har skett, oavsett orsaken till utsläppet.

Även händelser som medför risk för utsläpp skall rapporteras. Efter ändringen gäller att haveri eller annan händelse beträffande ett fartyg som är minst 15 meter långt och som påverkar fartygets säkra framfö-

rande alltid skall rapporteras. När det gäller rapporteringsskyldigheten i dessa fall kan jämföras att det i direktiv 93/75/EEG angående minimikrav för fartyg som anlöper eller avgår från gemenskapens hamnar med farligt eller förorenande gods anges att varje medlemsstat skall kräva att befälhavaren åtminstone rapporterar händelser som utgör ett hot mot statens kust eller därmed sammanhängande intressen.

Materiella bestämmelser om rapporteringsskyldigheten vid utsläpp eller risk för utsläpp finns för närvarande i SJÖFS 1994:22. Rapporteringsskyldigheten är enligt vår uppfattning av så central betydelse att en reglering bör ske i lag. Denna bör ansluta till de bestämmelser som finns i MARPOL. Rapporteringsskyldigheten vid skada på fartyget bör dock, såvitt nu är i fråga, begränsas till att avse händelser som påverkat fartyget så att utsläpp eller risk för utsläpp föreligger. Att skyldighet föreligger att rapportera olyckor i andra fall följer av SjöV:s kungörelse (SJÖFS 1991:5) med föreskrifter om rapportering av sjöolyckor och anmälan om sjöförklaring (ändrad SJÖFS 1995:3 och SJÖFS 1995:8).

3 a § Befälhavare på svenskt fartyg eller luftfartyg skall omedelbart rapportera observation av vattenförorening genom olja eller annat skadligt ämne.

Rapport om sådana observationer skall även lämnas av befälhavare på utländskt fartyg eller luftfartyg som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium.

Om utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen skall kunna bekämpas och därmed skadeverkningarna begränsas är det av stor betydelse att föroreningar som upptäcks snabbt kommer till myndigheternas kännedom. I paragrafen åläggs befälhavare på svenskt fartyg och luftfartyg samt befälhavare på utländskt fartyg eller luftfartyg som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium, att omedelbart rapportera observation av sådana föroreningar. Vad som föreskrivs är inget nytt utan följer i dag av SJÖFS 1994:22, 7 kap. 1 §.

Rapporteringsskyldigheten i nu angivna fall är inte internationellt reglerad. Därav begränsningen till utländska fartyg eller luftfartyg som befinner sig inom Sveriges sjöterritorium.

3 b § Ytterligare föreskrifter om rapporteringsskyldigheten enligt 3 och 3 a §§ samt föreskrifter att i andra fall lämna uppgifter om fartyg och fartygs last, meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Sjöfartsverket.

I 3 och 3 a §§ regleras endast i vilka situationer en skyldighet föreligger att rapportera utsläpp eller händelser som innebär risk för utsläpp.

Närmare föreskrifter om vad en rapport skall innehålla och till vem rapporteringen skall ske meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, SjöV.

Förbud och förelägganden

5 § Släpps olja eller något annat skadligt ämne ut från ett fartyg eller kan det skäligen befaras att så kommer att ske och finns det grundad anledning att anta att svenskt territorium, svenskt luftrum eller svenska intressen i övrigt kan skadas härigenom i avsevärd mån, får Sjöfartsverket och annan myndighet som regeringen utser meddela de förbud och förelägganden, som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening, såsom

1. förbud mot fartygets avgång eller vidare resa,
2. förbud att påbörja eller fortsätta lastning, lossning, läktring eller bunkring,
3. förbud att använda viss utrustning,
4. föreläggande att fartyget skall följa en viss färdväg,
5. föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats,
6. föreläggande i fråga om fartygets framförande eller drift,
7. föreläggande att läktra olja eller annat skadligt ämne.

I paragrafen regleras åtgärder som kan beslutas beträffande ett fartyg om det från fartyget sker ett utsläpp av olja eller annat skadligt ämne eller om risk föreligger för sådant utsläpp. Befogenheten att besluta om åtgärder beträffande ett utländskt fartyg som befinner sig utanför territorialhavet grundas på ingreppskonventionen. Denna reglerar sådana ingripanden som en stat får företa beträffande ett utländskt fartyg på det fria havet i samband med sjöolycka. En allmän uppfattning är att vad som betecknas det fria havet inkluderar en stats ekonomiska zon och att ingripande från svensk sida därmed kan ske inom Sveriges ekonomiska zon. Att ingripande även får avse utländska fartyg inom Sveriges sjöterritorium följer av folkrättslig sedvanerätt. Vad som är mer tveksamt är vad som gäller i fråga om befogenheten att meddela förbud och förelägganden beträffande ett fartyg som befinner sig inom det som tidigare var det fria havet men som nu till stor del utgörs av andra länders ekonomiska zoner. Något självklart svar på denna fråga har vi inte kunnat finna och ett klargörande av ingreppskonventionens tillämpningsområde vore därför önskvärt.

Utsläppsförbuden i 2 kap. gäller inte utsläpp som sker som en följd av olyckshändelse, om utsläppet har begränsats så långt det är möjligt

(jfr 2 kap. 8 §). Ingripande med stöd av 7 kap. 5 § får emellertid ske även i situationer då utsläppet varit tillåtet enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 8 §. I paragrafen har därför vidtagits den ändringen att det för ingripande inte krävs att utsläpp sker i strid mot gällande bestämmelser. Med hänsyn till det krav på skada eller risk för skada som ställs upp är emellertid uppenbart att endast utsläpp som strider mot de generella utsläppsförbuden omfattas av bestämmelsen.

Det skall anmärkas att ingreppskonventionen endast gäller olja och sådana skadliga ämnen som förtecknats i bilaga till konventionen.

5 a § Ett utländskt fartyg som befinner sig utanför svenskt inre vatten, får förbjudas att fortsätta sin resa enligt 4 eller 5 § endast om
1. utsläpp eller risk för utsläpp föreligger som en följd av sjöolycka eller åtgärder i samband med sådan olycka eller
2. en inspektion av fartyget har företagits med stöd av 6 kap. 2 § andra eller tredje stycket eller 2 a § och fartygets fortsatta resa medför eller kan medföra betydande risk för skada på den marina miljön.

I 4 och 5 §§ regleras sådana förbud och förelägganden beträffande ett fartyg som kan meddelas av SjöV bl.a. om ett fartyg företer väsentliga brister eller i situationer då det har skett ett utsläpp från fartyget eller risk föreligger för utsläpp.

Befogenheten att meddela förbud beträffande ett utländskt fartyg är begränsad i situationer då fartyget befinner sig utanför svenskt inre vatten. Ett utländskt fartyg kan i dessa fall förbjudas att fortsätta sin resa om det är nödvändigt för att förebygga eller begränsa förorening som är en följd av sjöolycka eller åtgärder i samband med sådan olycka. I andra fall får förbud endast meddelas om det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget och detta är av så kvalificerat slag att fartyget kan bli föremål för inspektion enligt 6 kap. 2 § andra eller tredje stycket eller 2 a § och fartygets fortsatta resa "would present an unreasonable threat of damage to the marine environment" (jfr havsrättskonventionen, artikel 226).

Hur nuvarande svenska reglering förhåller sig till havsrättskonventionen och andra internationella bestämmelser har tagits upp i avsnitt 9.4.2. Vi föreslår att de begränsningar som gäller i fråga om befogenheterna enligt 4 och 5 §§ kommer till uttryck i en särskild paragraf i lagen. Det skall anmärkas att begreppet utanför svenskt inre vatten självklart begränsas av folkrättsliga grundsatser om hur långt jurisdiktionen sträcker sig, se härom kommentaren till 6 kap. 2 § andra och tredje stycket samt 2 a § respektive 7 kap. 5 §.

6 a § Har beträffande ett visst fartyg inte fullgjorts vad som med stöd av 3 kap. 7 § andra stycket 1. föreskrivits i fråga om skyldighet att lämna skadligt avfall till en mottagningsanordning får Sjöfartsverket och annan myndighet som regeringen utser meddela förbud för fartyget att avgå från en svensk hamn.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i nu gällande lagstiftning, reglerar befogenheten för SjöV och annan myndighet som regeringen utser att meddela förbud för ett fartyg att avgå från svensk hamn, om vad som föreskrivs om s.k. obligatorisk avfallslämning inte fullgjorts. Annan myndighet än SjöV bör kunna vara KBV.

Som tidigare nämnts innehåller Östersjöstrategin ett krav på s.k. obligatorisk avfallslämning. Den obligatoriska avfallslämningen är av mycket stor betydelse för att förhindra olagliga utsläpp till sjöss. Vi föreslår därför att den som underlåter att lämna avfall i enlighet med vad som föreskrivs skall påföras en administrativ sanktionsavgift (se härom nedan, 8 kap. 11 §). Att enbart påföra en avgift anser vid dock inte vara en tillräcklig åtgärd i de fall det - medan ett fartyg fortfarande befinner sig i hamn - upptäcks att avfall inte lämnats. I sådana fall bör det också vara möjligt för SjöV att framtvinga en avfallslämning. Vi föreslår att detta sker genom att fartyget förbjuds att lämna hamn till dess avfallslämningen fullgjorts.

7 § Beslut enligt 4, 5 *eller 6 a* § om förbud skall innehålla uppgift om de åtgärder som skall vidtas för rättelse. Beslut om föreläggande enligt *4 eller 5 §* skall innehålla uppgift om den tid inom vilken åtgärderna skall vara vidtagna.

I paragrafen har endast det tillägget gjorts att beslut enligt den av oss föreslagna 6 a § skall innehålla uppgift om de åtgärder som skall vidtas för rättelse, i detta fall att avfallslämningen fullgörs.

8 § I beslut enligt 4, 5 *eller 6 a* § får vite sättas ut. Föreläggande eller förbud vari vite har satts ut får allt efter omständigheterna riktas mot fartygets befälhavare, redare eller ägare.

Om avfallslämning skall kunna framtvingas på ett effektivt sätt bör förbud enligt 6 a § kunna förenas med vite. Ett tillägg härom har därför gjorts i paragrafen.

10 § Den myndighet som med stöd av 4, 5, 6 *eller 6 a* § har förbjudit ett fartygs avgång eller vidare resa, skall, om fartyget befinner sig inom Sveriges sjöterritorium eller, i fråga om beslut enligt 4 eller 5 §, Sveri-

ges ekonomiska zon, genast anmäla beslutet för polis-, tull- och lotsmyndigheterna samt Kustbevakningen. Polismyndigheten skall, om det behövs, vidta åtgärder för att förhindra överträdelse av förbudet. Tull- och lotsmyndigheterna skall, så länge förbudet gäller, inställa de förrättningar för fartygets resa som ankommer på dem.

Gäller förbudet ett svenskt fartyg som befinner sig inom främmande lands sjöterritorium, är befälhavaren skyldig att på begäran av svensk utlandsmyndighet lämna fartygets nationalitetshandlingar till denna myndighet.

I paragrafen har endast gjorts den ändringen att underrättelse om beslut enligt 6 a § skall lämnas i samma ordning som beslut meddelade enligt 4 och 5 §§.

Märkning av olja

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddelar föreskrifter om sådan märkning av olja ombord på fartyg som behövs för att det skall kunna fastställas varifrån förorenande olja har kommit.

I paragrafen har andra stycket tagits bort. SjöV:s befogenhet att ta oljeprov vid inspektion regleras i 6 kap. 3 § sista stycket. Polismyndighets samt KBV:s befogenhet att ta oljeprov regleras av lagen med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg (se nedan) och sker i form av beslag.

8 kap. ***Sanktionsavgifter***

Kapitlet har genomgått ganska omfattande ändringar och innehåller förslag till andra administrativa sanktionsavgifter än vattenföroreningsavgiften. Kapitlet har därför bytt namn och underrubriker har införts.

Vattenföroreningsavgift

1 § En särskild avgift (vattenföroreningsavgift) skall tas ut, om *ett* utsläpp av olja *har skett i strid mot denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen* och utsläppet inte är obetydligt. Detsamma gäller om *olja till följd av olyckshändelse släppts ut från ett fartyg och utsläppet* inte har begränsats så långt det är möjligt.

Vattenföroreningsavgiften tillfaller staten.

I paragrafen har vidtagits språkliga ändringar. Liksom tidigare skall avgift tas ut om ett utsläpp skett i strid mot 2 kap. 2 § eller föreskrifter meddelade med stöd av den paragrafen, dock ej om utsläppet skett för fartygets säkerhet eller för att rädda människoliv till sjöss. Beror utsläppet på olyckshändelse skall avgift påföras om utsläppet inte begränsats så långt det är möjligt. Avgift tas ut enligt principen om strikt ansvar.

Det skall anmärkas att vårt förslag innebär att även fritidsfartyg kommer att omfattas av det generella förbudet mot utsläpp av olja inom Sveriges sjöterritorium. Detta får till konsekvens att dessa utsläpp i princip kan leda till att vattenföroreningsavgift påförs. Är utsläppet obetydligt skall dock avgift inte tas ut. Framstår avgiften som uppenbart oskälig kan den med stöd av 4 § jämkas eller efterges. Detta kan vara fallet om utsläppet varit av mycket begränsad omfattning utan att för den skull vara obetydligt och avgift skall påföras fysisk person.

2 § Vattenföroreningsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets *ägare eller* redare. *Visar ägaren att han saknat inflytande över fartygets drift får avgift dock inte påföras honom.*

För vattenföroreningsavgift som delägare i ett partrederi skall betala enligt första stycket, svarar de solidariskt.

Ändringarna i paragrafen har behandlats i avsnitt 20.6.1.

Genom den föreslagna formuleringen kommer KBV i de allra flesta fall att kunna välja mellan att påföra redaren eller ägaren avgift. Med åberopande av bestämmelsen i 1 kap. 5 § kan avgift även påföras annan som i redarens ställe utövade ett avgörande inflytande över fartygets drift.

3 § Vattenföroreningsavgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläppets omfattning samt fartygets storlek (bruttodräktighet) enligt följande tabell.

Med bruttodräktighet avses det bruttodräktighetstal som anges i det för fartyget gällande mätbrevet. Med basbelopp avses det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när utsläppet inträffade.

Utsläppt oljemängd i liter	Avgift i basbelopp för fartyg med bruttodräktighet			
	upp till och med 3 000	3 001-15 000	15 001-50 000	50 001 och större
mindre än 50	1	1,5	2	2,5
50-1 000	2	3	4	5
1 001-26 000	2 samt 0,16	3 samt 0,24	4 samt 0,32	5 samt 0,4
per påbörjat antal 1 000 liter utöver 1 000 liter				
26 001-101 000	6 samt 0,16	9 samt 0,24	12 samt 0,32	15 samt 0,48
per påbörjat antal 1 000 liter utöver 26 000 liter				
101 001-501 000	18 samt 0,04	27 samt 0,06	36 samt 0,08	51 samt 0,12
per påbörjat antal 1 000 liter utöver 101 000 liter				
501 001 och mer	34 samt 0,02	51 samt 0,03	68 samt 0,04	99 samt 0,06
per påbörjat antal 1 000 liter utöver 501 000 liter				

Paragrafen reglerar vattenföroreningsavgiftens storlek. Avgiften för utsläpp på minst 50 liter och upp till och med 1 000 liter har fördubblats och avgiften för utsläpp mellan 1 001- och 26 000 liter har höjts. Höjningen av vattenföroreningsavgifterna avser de vanligast förekommande utsläppen. Förslaget har behandlats i avsnitt 20.6.2.

5 § Frågor om vattenföroreningsavgift prövas av Kustbevakningen.

Innan Kustbevakningen beslutar om avgift skall den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

Beslut att ta ut vattenföroreningsavgift skall delges.

Andra och tredje stycket är nytt. Kravet på s.k. kommunikation enligt andra stycket följer enligt nu gällande lagstiftning av bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223). Enligt 8 kap. 6 § första stycket förordningen till VlfL gäller vidare att beslut varigenom vattenföroreningsavgift påförs skall delges fartygets befälhavare samt, om det är möjligt, den beslutet avser.

Vi föreslår att kravet på kommunikation kommer till uttryck i VlfL. Av denna lag bör också framgå att beslut i frågor om vattenföroreningsavgift skall delges. Att delgivning sker har betydelse så till vida att överklagandetiden börjar löpa. Att delgivning skett är däremot inte

en förutsättning för verkställighet. Har säkerhet ställts för avgiftsskyldighetens fullgörande får dock verkställighet inte ske förrän beslutet vunnit laga kraft.

Kommunikation samt delgivning av beslutet kan ske antingen med den som anspråket riktas mot respektive påförs avgift eller, med stöd av 10 §, med fartygets befälhavare.

6 § Påförs någon som är ägare av fartyget eller lasten vattenföroreningsavgift, får Kustbevakningen samtidigt *meddela de* förbud eller *föreläggganden* som *är nödvändiga* för att säkerställa statens anspråk på avgiften, *såsom förbud mot fartygets avgång eller vidare resa eller föreläggande att fartyget skall anlöpa viss hamn.* Beslutet gäller längst till dess verkställighet sker.

Om det finns sannolika skäl att vattenföroreningsavgift kommer att tas ut får Kustbevakningen även innan avgiftsärendet avgörs, *meddela förbud eller föreläggande som avses i första stycket. Sådant beslut får meddelas även om det kan antas att annan än ägaren av fartyget eller lasten kommer att påföras avgift.*

Ställs säkerhet för avgiftsskyldighetens fullgörande eller finns det i övrigt inte längre fog för ett beslut enligt första eller andra stycket, skall beslutet omedelbart hävas.

Paragrafen reglerar KBV:s befogenhet att meddela förbud eller förelägganden för att säkra betalning av vattenföroreningsavgiften och har behandlats i avsnitt 23.4.6. Det skall observeras att KBV enligt vårt förslag inte har befogenhet att meddela förbud och förelägganden för att säkra bevisning. Beslut skall i dessa fall fattas av åklagare inom ramen för förundersökningsförfarandet.

Förbud eller föreläggande kan enligt första stycket meddelas om den som är ägare av fartyget eller lasten påförs vattenföroreningsavgift.

Finns det sannolika skäl att vattenföroreningsavgift kommer att tas ut får KBV, även innan ärendet avgörs, meddela förbud eller förelägganden. I denna situation kan förbud eller föreläggande meddelas även om det kan antas att annan än ägaren av fartyget eller lasten kommer att påföras avgift, t.ex. redare som inte är ägare.

Ett beslut om förbud eller föreläggande är begränsat i tiden (se 8 §). Under en kortare tid - som högst fyra dagar - kan emellertid ett fartyg bli föremål för tvångsåtgärder oberoende av om den som äger fartyget också är den slutligt påförs avgift.

Ställs säkerhet för avgiftsskyldighetens fullgörande skall beslutet omedelbart hävas. Detsamma är fallet om det annars inte längre finns fog för åtgärden.

7 § *En åtgärd enligt 6 § som riktas mot ett utländskt fartyg, som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, får med anledning av ett utsläpp i den ekonomiska zonen vidtas endast om*
1. det är klarlagt att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget och
2. detta utsläpp medfört eller kan medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon.

Befogenheten att meddela förbud eller förelägganden med stöd av 7 § begränsas av havsrättskonventionen, artikel 220 punkt 6. Paragrafen anger under vilka förutsättningar ett sådant beslut får avse ett utländskt fartyg som befinner sig utanför svenskt inre vatten om beslutet meddelas med anledning av ett utsläpp i den ekonomiska zonen. Regleringen ansluter till havsrättskonventionen.

8 § Beslut om förbud eller föreläggande enligt 6 § *får inte avse längre tid* än *fyra dagar* efter det att ett sådant beslut med anledning av utsläppet först meddelades rörande fartyget eller dess last. *Påförs ägaren av fartyget eller lasten inom denna tid vattenföroreningsavgift får dock beslutet avse tiden fram till dess verkställighet sker.*

Ett beslut om förbud eller föreläggande är begränsat i tiden och får som huvudregel inte avse längre tid än fyra dagar efter det att sådant beslut först meddelades. Fattas under denna tid beslut om att påföra vattenföroreningsavgift får dock beslutas om förbud eller föreläggande fram till dess verkställighet sker. En förutsättning för beslut i sistnämnda fall är att det är ägaren av fartyget eller lasten som påförs avgift.

9 § I fråga om förbud eller föreläggande enligt 6 § gäller 7 kap. 7-10 §§ i tillämpliga delar.

I paragrafen har hänvisningen i andra stycket tagits bort. Att den som i redarens ställe utövar det avgörande inflytandet över fartygets drift är jämställd med redare framgår av 1 kap. 5 §.

10 § I avgiftsärenden hos Kustbevakningen är fartygets befälhavare behörig att på partens vägnar ta emot underrättelse enligt *5 § andra stycket* och avge yttrande som avses i samma lagrum. Han är på motsvarande sätt behörig att ta emot underrättelse om Kustbevakningens beslut enligt *5 § tredje stycket* och att överklaga beslutet.

Paragrafen har blivit föremål för redaktionella ändringar och hänvisning sker numera till 5 § i stället för till förvaltningslagens bestämmelser.

Övriga sanktionsavgifter

11-14 §§ reglerar den av oss föreslagna nya sanktionsavgiften, som enligt huvudregeln skall tas ut av SjöV.

11 § En sanktionsavgift skall tas ut

1. om vad som föreskrivs i fråga om förande av dagbok som avses i 5 kap. 1 §, har åsidosatts eller om sådan dagbok innehåller oriktig eller vilseledande uppgift,

2. om anordning för utsläpp till havet har anbringats i strid mot förbud som har meddelats med stöd av 4 kap. 1 § andra stycket,

3. om vad som med stöd av 3 kap. 7 § andra stycket 1. föreskrivits i fråga om skyldighet att lämna skadligt avfall till en mottagningsanordning har åsidosatts.

Detta gäller dock endast om regeringen har föreskrivit om avgift enligt 13 §.

I paragrafen anges vilka överträdelser som kan föranleda att sanktionsavgift påförs.

Första punkten avser brister vid förandet av oljedagbok eller andra dagböcker rörande hanteringen av skadliga ämnen ombord. Avgift skall påföras om dagboken innehåller oriktig eller vilseledande uppgift eller om uppgift, beträffande vilken anteckning skall föras, helt saknas.

Andra punkten gäller s.k. by-pass anordningar, vilka förbjudits med stöd av 4 kap. 1 § andra stycket. Har en sådan anordning anbringats på ett fartyg skall en sanktionsavgift påföras.

I tredje punkten regleras åsidosättande av den s.k. obligatoriska avfallslämningen. Om avfall inte har lämnats i enlighet med vad som föreskrivits med stöd av 3 kap. 7 § andra stycket 1. kan detta medföra att en sanktionsavgift tas ut.

Av andra stycket i paragrafen framgår att det endast är i de fall då regeringen genom föreskrifter har fastställt med vilket belopp avgift skall påföras som sanktionsavgift kan komma i fråga.

Sanktionsavgift tas ut enligt principen om strikt ansvar. De överträdelser för vilka avgift kan påföras är enligt vårt förslag inte straffbelagda. Det saknar betydelse för frågan om påförande av avgift om straff ådömts för gärning som har samband med överträdelsen, t.ex. att straff ådömts för ett olagligt utsläpp vilket skett via en by-pass anordning och

beträffande vilket anteckning saknas i oljedagboken. Avgift skall i dessa fall tas ut i särskild ordning oavsett om åtal väcks för det olagliga utsläppet eller inte.

För frågan om sanktionsavgift skall påföras saknar det vidare betydelse om rättelse har skett, t.ex. genom att en by-pass anordning avlägsnats eller avfall lämnats.

12 § Sanktionsavgift enligt 11 § skall påföras fartygets befälhavare. Har befälhavaren överlåtit ansvaret för tillsynen över hanteringen ombord av skadliga ämnen till visst befäl eller har visst befäl sådant ansvar till följd av tjänstens beskaffenhet skall avgift enligt 11 § första stycket 1. och 2. även påföras det befälet.

Sanktionsavgift skall som huvudregel påföras fartygets befälhavare. Består överträdelsen i brister vid förande av oljedagbok eller andra dagböcker eller att det på fartyget anbringats en by-pass anordning kan även det befäl som haft ansvar för tillsynen över hanteringen av skadliga ämnen påföras avgift. Vid brister i oljedagboken kan avgift därmed påföras det befäl som utfört den operation som inte antecknats i oljedagboken eller som antecknats felaktigt. Har en by-pass anordning anbringats är det normalt maskinchefen som vid sidan om befälhavaren bär ansvaret för detta.

13 § Regeringen meddelar föreskrifter om de överträdelser för vilka sanktionsavgift skall betalas enligt 11 § och om avgiftens storlek. När avgiften bestäms skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgift skall uppgå till minst 3 000 kr och högst 30 000 kr. Om avgiften med hänsyn till omständigheterna framstår som uppenbart oskälig, får den nedsättas eller efterges.

I första stycket slås fast att det är regeringen som genom föreskrifter bestämmer vilka konkreta överträdelser som skall kunna föranleda avgift samt hur stor avgiften skall vara i varje särskilt fall. De parametrar som regeringen skall beakta när avgiften bestäms är dels överträdelsens allvar, dels betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Avgift kan påföras bara för sådana överträdelsen som regeringen fastställt en avgift för (jfr 11 § sista stycket).

Vi har i avsnitt 19.9.3 redovisat vissa riktlinjer för hur avgiften kan beräknas vid brister i oljedagboken. Avgiften då en by-pass anordning anbringats bör kunna bestämmas till ett enhetsbelopp. Vid åsidosättande av den obligatoriska avfallslämningen bör avgiften rimligen be-

stämmas med hänsyn tagen till den avfallsmängd och det avfallsslag som inte lämnats.

I andra stycket anges det beloppsintervall inom vilket regeringen kan fastställa avgifterna. Utrymmet är från 3 000 kr och upp till 30 000 kr. De överträdelser för vilka avgift kan påföras varierar i allvarlighetsgrad. Ingen överträdelse kan emellertid anses motivera lägre avgift än 3 000 kr eller anses vara av så allvarligt slag att skäl finns att ta ut högre avgift än 30 000 kr.

Om det i något fall är uppenbart oskäligt får beslutas att avgift skall nedsättas eller efterges. Jämkningsmöjligheten skall användas restriktivt. En situation då det kan betraktas som uppenbart oskäligt att ta ut avgift är om den avgiftsskyldige för samma överträdelse påförts sanktion i ett annat land. Så kan vara fallet om en brist i oljedagboken upptäckts av hamnmyndigheten i annat land och där föranlett att avgift påförts eller straff dömts ut.

Föreskrifter som reglerar den obligatoriska avfallslämningen samt förbudet mot by-pass anordningar kommer med vårt förslag att meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I samband med att föreskrifterna träder i kraft bör sanktionsavgiften för överträdelse av föreskrifterna lämpligen fastställas. När det gäller den obligatoriska avfallslämningen måste därtill en samordning ske med tidpunkten för ikraftträdandet av ändringarna i Helsingforskonventionen och ett eventuellt EG-direktiv i frågan. Det kan således komma att dröja något år innan systemet med sanktionsavgifter fullt ut kan börja tillämpas.

14 § Sanktionsavgift enligt 11 § beslutas av Sjöfartsverket. Kan Sjöfartsverkets beslut inte avvaktas får sanktionsavgift dock beslutas av Kustbevakningen.

Innan avgift beslutas skall den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

Beslut om att ta ut avgift skall delges den som avgiften påförs.

I första stycket slås fast att det är SjöV som beslutar om avgift. Överträdelser av det slag för vilka avgift skall påföras upptäcks normalt av SjöV genom dess Sjöfartsinspektion. Avgiften är tänkt att fungera som ett effektivt verktyg i SjöV:s tillsynsverksamhet. För att det skall kunna ske en kontroll och uppföljning av sanktionsavgifterna förutsätter vi att det inom SjöV förs ett centralt register över påförda avgifter.

Det kan uppstå situationer då en överträdelse som kan föranleda sanktionsavgift upptäcks av KBV. I ett sådant fall bör KBV kontakta behörig beslutsfattare inom SjöV, som därefter har att ta ställning till om avgift skall påföras. I brådskande fall, t.ex. om fartyget befinner sig

till sjöss eller det annars är omöjligt att nå kontakt med behörig person inom SjöV och SjöV:s beslut inte kan avvaktas, får KBV besluta om sanktionsavgift. Ett sådant beslut skall omedelbart underställas SjöV (se 9 kap. 1 §).

Av andra stycket framgår att den mot vilken ett anspråk om sanktionsavgift riktas, normalt befälhavaren, skall beredas tillfälle att yttra sig innan avgift beslutas. Detsamma gäller beträffande anspråk på vattenföroreningsavgift.

Ett beslut om sanktionsavgift skall delges. Delgivningen har samma betydelse i detta fall som vid påförande av vattenföroreningsavgift, dvs. att överklagandetiden börjar löpa.

Att delgivning har skett är inte en förutsättning för verkställighet (jfr 9 kap. 6 §).

I de flesta fall bör frågan om sanktionsavgift kunna prövas mycket snabbt och beslutet delges medan fartyget befinner sig inom svenskt jurisdiktionsområde.

Preskription

15 § Avgift enligt 1 eller 11 § får inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte inom tre år från det att överträdelsen begicks har getts tillfälle att yttra sig.

I paragrafen regleras inom vilken tid ett anspråk på vattenföroreningsavgift eller annan sanktionsavgift måste framställas innan preskription sker.

Preskriptionstiden har bestämts till tre år. Denna preskriptionstid gäller enligt havsrättskonventionen, artikel 228 punkt 2, för att döma till straff (*penalties*) beträffande överträdelser som begåtts på utländska fartyg. Samma preskriptionstid bör gälla om fartyget är svenskt.

Det skall anmärkas att preskriptionstiden för de administrativa avgifterna i vissa fall kommer att vara längre och i andra fall kortare än den preskriptionstid som gäller i straffrättsligt hänseende. För andra brott på utländska fartyg än olagliga utsläpp som begåtts på inre vatten eller uppsåtliga och allvarliga utsläpp som begåtts i Sveriges territorialhav gäller nämligen en preskriptionstid på två år. Beträffande svenska fartyg är emellertid preskriptionstiden för ett olagligt utsläpp fem år medan preskriptionstiden för andra brott mot VlfL i dessa fall är två år.

Med tanke på att förfarandet vid påförande av sanktionsavgift förutsätts vara snabbt kan preskriptionsregeln antas få begränsad betydelse.

9 kap. *Överklagande* m.m.

1 § Om ett beslut enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5, 6 *eller 6 a § eller 8 kap. 14 §* har meddelats av annan myndighet än Sjöfartsverket, skall det genast underställas verket.

I paragrafen har den ändringen gjorts att även ett beslut om sanktionsavgift som meddelats av KBV genast skall underställas SjöV. Bestämmelsen har berörts ovan under paragraf 14 §. Underställning skall också ske om annan myndighet än SjöV meddelat sådant beslut om förbud som avses i 7 kap. 6 a §.

Med vårt förslag kommer inte KBV och därmed inte heller SjöV att ha befogenhet att meddela förbud eller förelägganden för att säkra bevisning. Nuvarande andra stycket i paragrafen har därför tagits bort.

2 § Beslut som har meddelats av Sjöfartsverket i frågor som avses i 7 kap. 4 § första stycket, 5, 6 *eller 6 a § eller 8 kap. 11* § får överklagas *till* allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i andra frågor som avses i 7 kap. får överklagas

1. hos Sjöfartsverket, om beslutet har meddelats av en annan myndighet som inte är central förvaltningsmyndighet och inte heller kommunal myndighet, eller

2. hos regeringen, om beslutet har meddelats av Sjöfartsverket eller av en annan myndighet som är central förvaltningsmyndighet.

Den som påförs en sanktionsavgift som avses i 8 kap. 11 § måste kunna få beslutet prövat av domstol. Detsamma är fallet beträffande ett förbud som har meddelats med stöd av 7 kap. 6 a §. Överklagande görs till förvaltningsdomstol.

3 § Kustbevakningens beslut om vattenföroreningsavgift och om förbud eller förelägganden enligt 8 kap. 6 § får överklagas *till* den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där den enhet vid Kustbevakningen som meddelat det överklagade beslutet har sitt säte.

Ändringen i paragrafen är en följd av att KBV:s beslut om förbud och förelägganden - med vårt förslag - endast regleras i 8 kap. 6.

5 § Beträffande talan vid domstol rörande beslut om påförande av vattenföroreningsavgift gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter.

Första stycket tillämpas även beträffande talan vid domstol angående förbud eller föreläggande enligt 8 kap. 6 §. I fråga om handläggningen vid tingsrätt gäller dock bestämmelserna i 52 kap. 2, 3 och 5-12 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. De bestämmelser som avser hovrätt gäller därvid i stället tingsrätten. *Domstolen får, utan att motparten dessförinnan getts tillfälle att yttra sig, förordna att en åtgärd enligt 8 kap. 6 § omedelbart skall hävas.*

Bestämmelserna i rättegångsbalken om kvarstad i brottmål gäller i tillämpliga delar i mål som avses i första stycket.

Allmän åklagare företräder staten i mål vid domstol rörande beslut av Kustbevakningen som har överklagats enligt 3 §.

I andra stycket har hänvisningen till 8 kap. 7 § tagits bort. Förbud och förelägganden regleras i vårt förslag uteslutande i 8 kap. 6 §.

Ett beslut om vattenföroreningsavgift gäller omedelbart om inte annat förordnas eller säkerhet ställs för avgiftsskyldighetens fullgörande. Överklagas beslutet kan domstol inhibera verkställighet genom att förordna om undantag från regeln om omedelbar verkställighet. I en sådan situation kan ett förbud eller föreläggande som har meddelats beträffande fartyget rimligen inte fortsätta att gälla.

Överklagas ett beslut om förbud eller föreläggande innan avgiftsfrågan slutgiltigt avgjorts skall i fråga om handläggningen vid tingsrätt bestämmelserna i 52 kap. RB gälla i tillämpliga delar. Skälet till att denna ordning valts är att prövningen måste ske snabbt om rätten till överklagande skall ha någon reell betydelse. Av vikt i detta sammanhang är att domstol omedelbart kan ändra ett felaktigt beslut. Vi föreslår att en bestämmelse om detta införs.

Det skall anmärkas att de av oss föreslagna särskilda oljeutsläppsåklagarna (se avsnitt 24.1) bör inträda som part vid överklaganden av KBV:s beslut i ärenden om vattenföroreningsavgift.

6 § Kustbevakningens beslut och domstols dom varigenom vattenföroreningsavgift påförs får verkställas genast, om inte annat förordnas eller säkerhet ställs för avgiftsskyldighetens fullgörande. *Detsamma gäller beslut varigenom sanktionsavgift påförs enligt 8 kap. 11 §.* Om verkställigheten gäller i övrigt vad som föreskrivs i utsökningsbalken om allmänt mål. Utmätt egendom får dock inte säljas utan gäldenärens samtycke, förrän beslutet eller domen har vunnit laga kraft.

Andra beslut i frågor som avses i 1-8 kap. gäller omedelbart, om inte annat föreskrivs i beslutet. I fråga om beslut som skall underställas Sjöfartsverket eller Kustbevakningen kan Sjöfartsverket eller Kustbevakningen förordna att beslutet tills vidare inte skall gälla.

Ett beslut om sanktionsavgift som har meddelats med stöd av 8 kap. 11 § kan verkställas genast och följer i övrigt samma bestämmelser som verkställighet av ett beslut om vattenföroreningsavgift. Härigenom blir systemet med sanktionsavgifter enklare och effektivare.

7 § *En avgift som beslutats enligt 8 kap. faller bort, om avgiften* inte har *verkställts* inom tio år från det att beslutet *har vunnit* laga kraft.

Bestämmelsen innebär att fullgörande av ett beslut om sanktionsavgift enligt 8 kap. inte kan krävas efter det att tio år gått sedan beslutet har vunnit laga kraft. Detsamma gäller för närvarande beträffande vattenföroreningsavgiften.

10 kap. *Straffbestämmelser* m.m.

Kapitlet har blivit föremål för relativt omfattande ändringar. Det skall inledningsvis anmärkas att efter ändring i 23 kap. 4 § BrB, vilken trädde i kraft den 1 juli 1994, BrB:s medverkansbestämmelser är tillämpliga på brott enligt specialstraffrätten för vilka fängelse är föreskrivet. Medverkansreglerna gäller därmed brott som avses i 10 kap. 1, 3 och 4 §§ VlfL.

1 § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud *mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen,* som gäller enligt *denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen.*

Till samma straff döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att vidta åtgärder för att begränsa ett utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen, som till följd av olyckshändelse släppts ut från fartyget.

Om gärning som avses i första eller andra stycket är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

I paragrafen regleras det straffrättsliga ansvaret vid olagliga utsläpp. Det skall anmärkas att regleringen är uttömmande. Nu gällande bestämmelser i 2 och 6 §§ om skilda specialsubjekts ansvar saknar motsvarighet i vårt förslag. I stället skall varje person som uppsåtligen eller av oaktsamhet medverkar till att förbudet mot utsläpp överträds dömas till ansvar enligt 1 §. Förutom den som faktiskt åstadkommit det aktuella utsläppet kan ansvar ådömas befälhavare och/eller annat befäl samt företrädare för redare eller ägare. Också en oaktsamhet som består i en underlåtenhet att utöva erforderlig tillsyn och kontroll för att förhindra

olagliga utsläpp skall således bestraffas enligt 1 §. Ansvar utkrävs i dessa fall enligt principer om företagaransvar och kan drabba den som är ansvarig för verksamheten samt befälhavare och andra befäl ombord på ett fartyg, till vilka ansvaret för tillsyn och kontroll har delegerats. Principerna för fördelningen av ansvaret samt på vem ansvaret för tillsyn och kontroll i skilda hänseenden vilar har behandlats i avsnitt 19.7.6.

Med vårt förslag kommer fritidsfartygen generellt att inordnas under utsläppsförbuden i 2 kap. Det är emellertid inte rimligt att varje litet utsläpp som sker från ett fritidsfartyg skall kunna leda till straffrättsligt ansvar. I tredje stycket har därför ringa brott undantagits från det straffbara området. Som exempel på tillämpningsområdet för ringa brott kan nämnas att ett utsläpp av en obetydlig mängd olja skett från ett fritidsfartyg. Som ringa fall bör också kunna bedömas ett något större utsläpp från ett fritidsfartyg, i synnerhet som vattenföroreningsavgift i ett sådant fall kan tas ut. Har vattenföroreningsavgift påförts och framstår den påförda avgiften som en tillräcklig reaktion på brottet bör åtal kunna underlåtas. Ett uppsåtligt utsläpp bör dock i princip inte kunna bedömas som ringa.

Det skall noga poängteras att avsikten inte är att undantaget för ringa fall skall få någon mer generell tillämpning. Sådana utsläpp som är förbjudna med nuvarande reglering bör således i princip inte kunna bedömas som ringa utan bli föremål för åtal.

2 § Till *ansvar enligt 1 § döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken.*

Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 19.5, och reglerar förhållandet mellan straffbestämmelsen i 1 § och sådana straffbestämmelser i brottsbalken eller, efter den 1 januari 1999, i miljöbalken vilka samtidigt kan vara tillämpliga då ett olagligt utsläpp skett. Till skillnad från vad som gäller i dag skall brottsbalkens och miljöbalkens straffbestämmelser ha företräde framför 1 §, om samma eller strängare straff kan ådömas för gärningen enligt dessa balkar. Bestämmelsen kommer främst att få betydelse då ett olagligt utsläpp kan föranleda straff för miljöbrott eller vållande till miljöstörning.

3 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot

1. en föreskrift *om begränsning av eller förbud mot trafik eller om läktring av skadliga ämnen* som har meddelats med stöd av 7 kap. 1 eller 2 §,

2. ett förbud eller föreläggande *beträffande fartyget* som har meddelats med stöd av 7 kap. 4 eller 5 §, eller

3. ett förbud *beträffande fartyget* som har meddelats med stöd av 7 kap. 6 *eller 6 a* §.

I paragrafen har överträdelse av förbud som har meddelats med stöd av 7 kap. 6 a § straffbelagts. I övrigt har vidtagits språkliga ändringar. Det skall dock observeras att nuvarande straffansvar för redare eller ägare enligt 6 § arbetats in i paragrafen. Redare och ägare omfattas således av "den som".

4 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms

1. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift *om utformning och drift av mottagnings- och behandlingsanordning för avfall* som har meddelats med stöd av 3 kap. 7 § *första stycket*, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller miljöbalken,

2. befälhavare *och redare eller ägare* som uppsåtligen eller av oaktsamhet *använder ett fartyg till sjöfart i strid* mot *förbud* som har meddelats med stöd av 4 kap. 2 §,

3. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift *rörande hanteringen av skadliga ämnen som transporteras till sjöss i förpackad form m.m.* som har meddelats med stöd av 4 kap. 3 §,

4. redare eller ägare som uppsåtligen eller av oaktsamhet försummar sin skyldighet att enligt föreskrifter meddelade med stöd av 5 kap. 1 § *bevara dagbok,*

5. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet försummar sin skyldighet att enligt 7 kap. 3 *eller 3 a § rapportera utsläpp eller händelser som medför risk för utsläpp eller som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att lämna sådana uppgifter som föreskrivits med stöd av 7 kap. 3 b §,*

6. den som uppsåtligen *vägrar en myndighet som anges i* 5 kap. 2 § *att ta del av dagböcker och andra handlingar rörande hanteringen av skadliga ämnen ombord,*

7. redare eller ägare *som* uppsåtligen eller av oaktsamhet *underlåter att tillse att fartyget undergår sådan tillsyn som anges i* 6 kap. *1 §.*

Ändringarna i paragrafen är i huvudsak redaktionella. Sådana överträdelser av föreskrifter rörande förande av dagbok som inte avser redares eller ägares skyldighet att bevara dagboken har dock avkriminaliserats och ersatts med en administrativ sanktionsavgift. Vidare har nuvarande straffansvar för redare i 6 § arbetats in i paragrafen.

5 § Till böter döms

1. den som uppsåtligen bryter mot förbud *rörande avgift för mottagning eller annan hantering av avfall* som gäller enligt 3 kap. 4 § första stycket eller 5 § eller *enligt* föreskrift som har meddelats med stöd av 3 kap. 4 § andra stycket,

2. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet *till en mottagningsanordning för avfall underlåter att lämna uppgifter som avses* i 3 kap. 6 §,

3. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud mot lastning, reparation eller annan verksamhet som gäller enligt 3 kap. 6 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den paragrafen,

4. den som uppsåtligen lämnar en oriktig uppgift till en tillsynsmyndighet för att erhålla ett certifikat som utfärdas med stöd av denna lag eller för att få giltighetstiden för ett sådant certifikat förlängd,

5. befälhavare *och redare eller ägare* som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift *om märkning av olja* som har meddelats med stöd av 7 kap. 11 §.

I paragrafen har vidtagits språkliga ändringar. Redares ansvar enligt nuvarande 6 § har arbetats in i paragrafen.

7 § Bryter någon mot ett förbud eller föreläggande enligt 7 kap. 4, 5 *eller 6 a* §, som har förenats med vite, skall han inte dömas till ansvar.

I paragrafen har endast det tillägget gjorts att den som bryter mot förbud enligt 7 kap. 6 a § som förenats med vite inte skall dömas till ansvar.

8 § Mål om ansvar för brott som avses i denna lag eller om ersättning för åtgärder som verkställts enligt 7 kap. 9 § handläggs av tingsrätt som är behörig domstol enligt rättegångsbalken eller enligt 21 kap. 1, 2 och 8 §§ sjölagen (1994:1009).

Har ett brott som avses i denna lag begåtts på ett fartyg utanför svensk hamn skall åtal för brottet dock väckas vid den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort

1. som ligger närmast den plats där brottet förövades eller

2. där den hamn är belägen dit den misstänkte först anländer med fartyget.

Åtal för brott enligt andra stycket får även väckas vid den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort

1. där den misstänkte skall svara i tvistemål i allmänhet eller

2. där den misstänkte gripits eller annars uppehåller sig.

Vad som föreskrivs i andra och tredje styckena gäller också brottmål i fråga om en gärning som avses i 1 §, även om samma eller strängare straff kan ådömas för gärningen enligt brottsbalken eller miljöbalken.

Om sjörättsdomstol inte finns på den ort där den misstänkte skall svara enligt andra eller tredje stycket väcks åtal vid den sjörättsdomstol som är närmast den orten.

I paragrafen regleras behörig domstol vid mål om ansvar för brott enligt lagen.

Andra - femte styckena saknar motsvarighet i nu gällande lag och har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 17.3.

Enligt första stycket prövas åtal för brott enligt lagen som huvudregel av den tingsrätt som är behörig domstol enligt RB eller enligt 21 kap. 1, 2 och 8 §§ sjölagen.

Från huvudregeln har dock meddelats undantag för brott som begåtts på ett fartyg utanför svensk hamn. Prövningen av åtal för sådana brott skall alltid ske vid sjörättsdomstol.

Med hamn avses detsamma som enligt t.ex. räddningstjänstlagen (1986:1102). Hur långt hamnområdet sträcker sig framgår av kommunens stadsplan. Gränsen för hamnområdet har betydelse för ansvarsfördelningen mellan t.ex. kommun och KBV vid räddningstjänst som avser olja eller andra skadliga ämnen.

Åtal för brott som begåtts på fartyg i svensk hamn väcks vid domstol som avses i första stycket, således antingen vid vanlig tingsrätt eller vid sjörättsdomstol. Brott beträffande vilka valmöjlighet föreligger är t.ex. utsläpp av olja medan fartyget ligger vid kaj eller utsläpp som sker i samband med lastning/lossning eller bunkring. I de fall utsläppet sker i samband med bunkring utanför hamnområde, vilket förekommer främst på västkusten, blir emellertid bestämmelsen i andra stycket tillämplig. Detsamma är fallet beträffande andra typer av utsläpp "till sjöss". Det skall anmärkas att med begreppet utanför svensk hamn avses även brott som begåtts i utländsk hamn. Brott som begåtts på utländskt vatten - antingen de sker till sjöss eller i hamn - företer speciella särdrag, vilka medför att prövningen bör styras till sjörättsdomstol.

Behörig sjörättsdomstol är enligt andra stycket tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort som ligger närmast den plats där brottet förövades eller där den hamn är belägen dit den misstänkte först anländer med fartyget. Ett brott som begåtts inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon kan därmed prövas av sjörättsdomstol som är närmast brottsplatsen. Anlöper fartyget efter brottet svensk hamn kan även sjörättsdomstol i den orten pröva åtalet.

Enligt tredje stycket gäller därutöver att åtal får väckas vid den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där den misstänkte skall svara i tvistemål i allmänhet, dvs. normalt där den misstänkte har sitt hemvist, eller där den misstänkte gripits eller annars uppehåller sig. Forumbestämmelsen kan tillämpas om ett brott begåtts på ett svenskt fartyg då fartyget befinner sig på utländskt eller internationellt vatten, då behörig domstol enligt andra stycket endast föreligger om den hamn fartyget först anlöper är svensk. Forumbestämmelsen i tredje stycket kan emellertid också tillämpas om brottet begåtts på ett utländskt fartyg av en i Sverige bosatt person eller av en person som gripits i Sverige eller annars vistas här. En förutsättning för forumbestämmelsens tillämpning i dessa fall är naturligtvis att svensk domsrätt föreligger. Ett fall då bestämmelsen kan tillämpas är följande.

Ett utländskt fartyg släpper ut olja vid genomfart av Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon. Fartyget fortsätter resan till en utländsk hamn men anlöper senare svensk hamn. Förutom att den domstol som är närmast brottsplatsen då är behörig att pröva åtalet kan detta prövas av sjörättsdomstol i hamnorten om den misstänkte gripits när fartyget anlöpte svensk hamn eller om han delges stämning medan han befinner sig där.

Vad som föreskrivs i fjärde stycket medför att sjörättsdomstol skall pröva ett åtal för ett olagligt utsläpp enligt 1 § även om åtal väcks enligt brottsbalken eller miljöbalken.

Sjörättsdomstol finns endast på ett begränsat antal platser i landet. F.n. är tingsrätterna i Luleå, Sundsvall, Stockholm, Kalmar, Malmö, Göteborg och Karlstad sjörättsdomstol.

Finns inte sjörättsdomstol i den ort där den misstänkte skall svara enligt andra eller tredje stycket skall enligt femte stycket åtal väckas vid den sjörättsdomstol som är närmast den orten.

9 § Om brott enligt denna lag har begåtts utanför svenskt inre vatten på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat finns särskilda bestämmelser *om straff m.m.* i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svenskt lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg.

Bestämmelser om förundersökning vid brott mot denna lag finns i lagen (0000:00) med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg.

I första stycket har tillagts att bestämmelser om straff m.m. finns i den s.k. begränsningslagen. Förutom straff regleras i denna lag preskription. Vi föreslår att en bestämmelse om svensk domsrätt samt en åtalsbegränsningsregel skall införas i lagen (se härom avsnitt 17.1.7).

I andra stycket hänvisas till den lag med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg som vi föreslår skall införas.

27.2 Lagen med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg

Lagen innehåller bestämmelser om förundersökningsförfarandet vid olagliga utsläpp och andra brott som rör förorening från fartyg, således överträdelser av VlfL:s bestämmelser vilka är straffbelagda antingen i den lagen, i brottsbalken eller i miljöbalken. Den lagtekniska lösningen har behandlats i avsnitt 23.6.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag tillämpas vid förundersökning rörande brott mot bestämmelser i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg eller mot föreskrifter meddelade med stöd av den lagen.

Lagen gäller även om straff för en gärning som avses i första stycket kan ådömas enligt brottsbalken eller miljöbalken.

Om annat inte särskilt föreskrivits i denna lag gäller i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken och andra författningar angående förundersökning i allmänhet och angående tvångsmedel.

Paragrafen reglerar lagens tillämpningsområde. Med begreppet "förundersökning rörande brott mot bestämmelser i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg eller föreskrifter meddelade med stöd av den lagen" avses även utsläpp som rubriceras som brottsbalks- och fr.o.m. den 1 januari 1999 som miljöbalksbrott. Detta framgår uttryckligen av andra stycket. Begreppet omfattar emellertid även brott mot föreskrifter rörande utformning och drift av mottagnings- och behandlingsanordningar, antingen ett sådant brott rubriceras enligt VlfL eller annan lag. Av andra stycket följer emellertid att bestämmelserna i RB och andra författningar angående förundersökning i allmänhet och angående tvångsmedel skall gälla om något annat inte särskilt föreskrivits i lagen. I praktiken leder detta till att RB:s bestämmelser i stor utsträckning kommer att bli tillämpliga vid andra brott än sådana som begås på fartyg.

Förundersökning

2 § Kustbevakningen bedriver övervakning inom Sveriges territorialhav och ekonomiska zon samt i kustvattnen och Vänern och Mälaren för att upptäcka och hindra brott som avses i 1 §.

Paragrafen har i dag sin motsvarighet i LKP och reglerar KBV:s brottsupptäckande uppgifter.

3 § Beslut om att inleda förundersökning rörande brott mot bestämmelser om förbud mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen får fattas av Kustbevakningen. Vad som i rättegångsbalken sägs om undersökningsledare skall, med de begränsningar som följer av denna lag, då gälla Kustbevakningen.

Har förundersökningen inletts av Kustbevakningen skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl.

I denna paragraf regleras Kustbevakningens roll i förundersökningsförfarandet. KBV:s befogenheter har utförligt behandlats i kapitel 22.

Sammanfattningsvis innebär den föreslagna bestämmelsen att KBV ges befogenhet att inleda förundersökning rörande alla olagliga utsläpp från fartyg. Samtidigt har polismyndighet kvar befogenheten att inleda förundersökning beträffande dessa brott. Oavsett om KBV eller polismyndighet inleder förundersökning skall åklagarinträde ske på ett mycket tidigt stadium, i princip så snart det skäligen kan misstänkas från vilket fartyg ett utsläpp har skett. I lagen har dock tidpunkten för åklagarinträde angetts på samma sätt som i 23 kap. 3 § RB. Olagliga utsläpp kan dock aldrig anses vara av enkel beskaffenhet.

Det tidiga åklagarinträde som vi förordar uppnås i de flesta fall genom att åklagaren skall besluta om tvångsmedel. För andra fall är avsikten att tidpunkten för åklagarinträdet skall regleras i överenskommelse mellan RÅ, RPS och KBV och med stöd av bestämmelsen att åklagare skall överta ledningen om det är påkallat av särskilda skäl. Med detta förfaringssätt kan tidpunkten för åklagarinträdet anpassas till regionala eller lokala förhållanden och den kompetens som finns inom KBV respektive polismyndighet.

4 § Vid förundersökning rörande brott som avses i 1 § får åklagaren eller, om polismyndighet bedriver undersökningen, denna vid undersökningens verkställande anlita biträde av Kustbevakningen samt uppdra åt tjänsteman vid Kustbevakningen att vidta en viss åtgärd som hör

till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Innan förundersökning hunnit inledas, får tjänsteman vid Kustbevakningen hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen.

Om det vid förundersökning rörande brott som avses i 1 § förekommer misstanke också om annat brott, får Kustbevakningen medverka vid förundersökningen även rörande detta, om åklagaren finner att så lämpligen bör ske.

Liksom fallet är i dag kan åklagaren eller, om polismyndighet bedriver förundersökningen, denna, vid alla brott mot VlfL begära biträde av KBV. Förundersökningsledaren kan också låta kustbevakningstjänsteman vidta vissa åtgärder som hör till förundersökningen om det är lämpligt att så sker.

Kustbevakningstjänstemans befogenheter enligt andra stycket regleras i dag i LKP. Det skall anmärkas att befogenheten att företa brådskande åtgärder gäller alla brott mot VlfL och inte bara olagliga utsläpp.

Vad som föreskrivs i tredje stycket gör det möjligt för åklagaren att låta KBV medverka vid förundersökning även rörande andra brott än brott mot VlfL, t.ex. brott mot sjölagen (1994:1009) eller fartygssäkerhetslagen (1988:49). Beslut om KBV:s medverkan i dessa fall kan endast fattas av åklagare och inte av förundersökningsledare vid polismyndighet.

5 § Har förundersökning inletts rörande brott mot bestämmelser om förbud mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen och kan det skäligen misstänkas att brottet begåtts på ett fartyg registrerat i en främmande stat, skall åklagaren snarast pröva om framställning om överförande av utredning och lagföring skall göras till den stat där fartyget är registrerat (flaggstatsrapport).

Föreskrifter om förfarandet vid flaggstatsrapport meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Ett stort antal förundersökningar rörande olagliga utsläpp läggs ned därför att förutsättningar saknas att skaffa fram tillräckligt underlag för att väcka åtal. Då så sker rör det sig oftast om utsläpp där det misstänkta fartyget är registrerat i en främmande stat. I många av dessa fall finns tillräcklig utredning för att ett visst fartyg kan misstänkas för utsläppet men utredningen räcker inte för åtal mot en viss person eller så har den misstänkte lämnat landet och kan inte bli föremål för lagföring i Sverige.

Genom paragrafen introduceras begreppet flaggstatsrapport i svensk författning. Flaggstatsrapportering innebär att vi från svensk sida underrättar ett fartygs flaggstat om en misstanke att det på fartyget begåtts ett olagligt utsläpp och begär att flaggstaten skall överta utredningen och en eventuell lagföring med anledning av brottet. Genom detta förfarande gör vi det möjligt för flaggstaten att agera i situationer då förutsättningar saknas att få till stånd en lagföring i Sverige. Betydelsen av att flaggstatsrapporteringen fullgörs samt när sådan rapport skall skickas har behandlats i avsnitt 23.5.3.

Frågan om flaggstatsrapport skall prövas av den åklagare som ansvarar för förundersökningen. Prövningen skall göras så snart som möjligt. Som grundregel bör gälla att åklagaren prövar frågan om flaggstatsrapport inom någon månad från det att brottet begåtts.

Föreskrifter om förfarandet vid flaggstatsrapport meddelas av regeringen. Vi förordar att rapportering görs på diplomatisk väg och av RÅ efter anmälan av den åklagare som leder förundersökningen. Andra förfaringssätt är emellertid tänkbara.

Tvångsmedel

Under denna rubrik i lagen regleras tvångsmedel enligt RB samt det av oss föreslagna särskilda tvångsmedelsinstitutet "kvarhållande m.m. av fartyg".

Kvarhållande m.m. av fartyg

6-17 §§ reglerar sådana tvångsåtgärder som vidtas beträffande ett fartyg och som innebär att fartyget stoppas, kvarhålls eller inbringas till svensk hamn. Åtgärder av detta slag kan beslutas för att säkra bevisning eller för att säkra statens anspråk på böter eller företagsbot.

6 § Om det behövs för att företa husrannsakan eller för att utföra annan åtgärd som hör till utredningen om brott som avses i 1 § får, under de förutsättningar som nedan anges, ett fartyg stoppas, kvarhållas eller inbringas till svensk hamn.

I paragrafen regleras för vilka åtgärder ett fartyg får stoppas, kvarhållas eller inbringas till svensk hamn, om åtgärderna vidtas för att säkra utredning. I paragrafen omnämns särskilt husrannsakan. Kvarhållande m.m. får emellertid beslutas även för att utföra annan åtgärd som hör till utredningen om brottet, t.ex. för att hålla förhör. För att kvarhållan-

de m.m. skall få ske måste emellertid förutsättningarna i de följande paragraferna vara uppfyllda. Kraven för kvarhållande m.m. av ett utländskt fartyg är generellt strängare än de som gäller för svenska fartyg.

7 § Åtgärd enligt 6 § får avse svenska fartyg samt utländska fartyg som befinner sig på svenskt inre vatten om det finns klara skäl att anta att det på fartyget begåtts ett förbjudet utsläpp eller ett brott som avses i 10 kap. 3 eller 4 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för ett beslut om kvarhållande m.m. som avser ett svenskt fartyg, oavsett om detta befinner sig i hamn eller till sjöss, samt förutsättningarna för kvarhållande m.m. av ett utländskt fartyg som befinner sig på svenskt inre vatten. Regleringen av kvarhållandeinstitutet i sist nämnda fall bygger på havsrättskonventionen, artikel 220 punkt 1.

Kvarhållande m.m. kan endast beslutas om det finns klara skäl att anta att det på fartyget begåtts ett förbjudet utsläpp eller ett brott som avses i 10 kap. 3 eller 4 § VlfL, dvs. brott för vilka fängelse ingår i straffskalan. För kvarhållande m.m. saknar det betydelse var brottet begåtts, dock måste brottet kunna bli föremål för lagföring i Sverige, dvs. domsrätt måste föreligga.

Kvarhållande av ett utländskt fartyg torde främst aktualiseras då fartyget befinner sig i hamn. Enligt paragrafen kan emellertid åtgärd enligt 6 § beslutas också då fartyget befinner sig utanför hamn men på svenskt inre vatten. Denna situation är inte reglerad i havsrättskonventionen. Samma regler bör emellertid gälla i dessa fall. Däremot bör vid proportionalitetsprincipens tillämpning en åtgärd beträffande ett fartyg under gång allmänt sett betraktas som mer ingripande än om åtgärden avser ett fartyg som befinner sig i hamn.

Kravet att det skall föreligga klara skäl att anta att ett brott som avses i paragrafen har begåtts på fartyget överensstämmer med det krav på misstankens styrka som enligt vårt förslag krävs för en inspektion av fartyget. Begreppet "klara skäl att anta" innebär att bevisningen måste vara sådan att det objektivt sett finns grund för en misstanke mot fartyget och motsvarar närmast grundad anledning/skälig misstanke.

Med begreppet förbjudet utsläpp avses ett utsläpp som skett i strid mot bestämmelserna i VlfL. Beror utsläppet på en skada på fartyget eller dess utrustning kan ingripande ske dels om det finns klara skäl att anta att skadan orsakats uppsåtligen eller av oaktsamhet, dels om det finns klara skäl att anta att utsläppet inte förhindrats eller begränsats.

8 § Beträffande ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav får åtgärd som avses i 6 § företas om det föreligger klara skäl att anta att ett förbjudet utsläpp skett från fartyget inom Sveriges sjöterritorium eller att det på fartyget begåtts brott som avses i 10 kap. 3 eller 4 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, om brottet begåtts på svenskt inre vatten.

Föreligger sådan misstanke om brott som anges i första stycket får åtgärd som avses i 6 § företas också då fartyget befinner sig i Sveriges ekonomiska zon, om fartyget blivit föremål för omedelbart förföljande.

Paragrafen reglerar kvarhållande m.m. av ett utländskt fartyg som befinner sig utanför svenskt inre vatten om det på fartyget har begåtts ett olagligt utsläpp eller ett annat brott enligt VlfL för vilket är föreskrivet fängelse.

I första stycket anges att kvarhållande m.m. får beslutas då fartyget befinner sig i territorialhavet om det finns klara skäl att anta att ett olagligt utsläpp begåtts inom Sveriges sjöterritorium. Avser misstanken brott mot 10 kap. 3 eller 4 §§ VlfL får kvarhållande m.m. beslutas endast om brottet begåtts på inre vatten.

Regleringen ansluter till havsrättskonventionen, artikel 220 punkt 2 samt artikel 27 (straffrättslig jurisdiktion ombord på ett utländskt fartyg).

Med begreppen "klara skäl att anta" samt "förbjudet utsläpp" avses detsamma som i 7 §.

Det kan förekomma att det på ett fartyg begåtts brott som avses i första stycket men att ingripande inte hinner företas medan fartyget fortfarande befinner sig i territorialhavet. Har fartyget blivit föremål för omedelbart förföljande, s.k. hot pursuit, kan åtgärd enligt 6 § beslutas med stöd av 7 § andra stycket då fartyget befinner sig i svensk ekonomisk zon.

Omedelbart förföljande regleras i havsrättskonventionen, artikel 111. För att omedelbart förföljande skall anses föreligga krävs att förföljandet påbörjats medan fartyget befinner sig på inre vatten eller i territorialhavet och förföljandet måste vara oavbrutet. Innan förföljandet påbörjas skall synlig eller hörbar stoppsignal ha utsänts från ett avstånd varifrån den kan ses eller höras av det utländska fartyget. Förföljandet måste avbrytas så snart fartyget kommer in på eget eller annat lands territorialhav. Däremot får förföljande ske genom annat lands ekonomiska zon. Beträffande förfarandet vid hot pursuit hänvisas i övrigt till avsnitt 8.2.6.

Det skall anmärkas att om ett fartyg stoppas eller uppbringas utanför territorialhavet under omständigheter som inte berättigat till utövande

av rätten till omedelbart förföljande kan skadeståndsskyldighet uppkomma.

9 § Åtgärd enligt 6 § som avser ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon får, med anledning av en överträdelse i den ekonomiska zonen, företas endast om det är uppenbart att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget i zonen och detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon.

Är åtgärd enligt 6 § nödvändig för att på ett utländskt fartyg, som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, företa undersökning för eftersökande av föremål som är underkastat beslag eller annars för att utröna omständighet som kan ha betydelse för utredning om brottet, får, utan hinder av bestämmelserna i första stycket, åtgärden beslutas om det finns klara skäl att anta att ett förbjudet utsläpp skett från fartyget i den ekonomiska zonen och

1. utsläppet har medfört eller kan medföra betydande förorening av den marina miljön och

2. fartygets befälhavare har vägrat att lämna uppgifter om fartygets identitet och registreringshamn, senaste och nästa anlöpningshamn och annan relevant information som begärts eller den information som lämnats uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden och

3. en undersökning av fartyget är påkallad av omständigheterna i övrigt.

Möjligheten att besluta om kvarhållande m.m. beträffande ett utländskt fartyg till sjöss är synnerligen begränsad om misstanken avser ett brott som begåtts i Sveriges ekonomiska zon. I paragrafen regleras när sådan åtgärd kan komma i fråga. Regleringen ansluter till havsrättskonventionen, artikel 220 punkterna 5 och 6 och överensstämmer med de förutsättningar som enligt VlfL gäller för att företa inspektion.

Inledningsvis skall anmärkas att kvarhållande m.m. i dessa fall endast får beslutas med anledning av ett förbjudet utsläpp från fartyget. Med förbjudet utsläpp förstås detsamma som i 7 §. Inga andra brott mot VlfL, som begåtts i den ekonomiska zonen, berättigar till ingripande till sjöss.

I första stycket regleras de generella förutsättningarna för kvarhållande m.m. Bestämmelsen är tillämplig oavsett vilken åtgärd som skall vidtas ombord. Andra stycket är däremot endast tillämplig då ett fartyg stoppas, kvarhålls eller inbringas till hamn för att reell husrannsakan eller annan undersökning med samma syfte skall företas ombord.

För kvarhållande m.m. enligt första stycket krävs att det är uppenbart att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget och detta skall ha medfört eller kunnat medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon.

Att det skall vara uppenbart att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget medför att det objektivt sett måste vara klarlagt att utsläppet härrör från det misstänkta fartyget och att utsläppet är av förbjudet slag. Beviskravet torde främst vara uppfyllt i fall då utsläppet direkt observerats, t.ex. från något av KBV:s flygplan.

När det gäller skaderekvisitet har vi i avsnitt 17.1.4 redovisat vår syn på när betydande skada eller risk för sådan skada skall anses föreligga då utsläppet bestått av olja. Som en allmän riktlinje menar vi att ingripande med stöd av paragrafen normalt förutsätter ett utsläpp i storleksordningen 1 000 liter olja.

I andra stycket anges under vilka förutsättningar kvarhållande m.m. kan beslutas om åtgärden sker för att företa reell husrannsakan eller undersökning med stöd av 28 kap. 10 § RB.

I dessa fall gäller att kravet på bevisningens styrka inte behöver nå upp till "uppenbart" om samtliga förutsättningar under punkterna 1-3 är uppfyllda.

Enligt havsrättskonventionen får kuststaten då det föreligger klara skäl att anta att ett utsläpp begåtts på ett visst fartyg begära att befälhavaren lämnar information om fartygets identitet och registreringshamn, senaste och nästa anlöpshamn och annan relevant information som krävs för att fastställa huruvida en överträdelse ägt rum. Lämnar befälhavaren inte begärd information eller är den information som lämnas uppenbart felaktig och har det från fartyget skett ett omfattande utsläpp som medfört eller hotat att medföra betydande förorening av den marina miljön får inspektion företas, dock endast om en inspektion är påkallad av omständigheterna i övrigt.

Med klara skäl att anta avses i denna paragraf detsamma som i 7 §. De riktlinjer som redovisats rörande kravet på skada eller risk för skada, såsom detta begrepp förekommer i första stycket, bör kunna tillämpas även i detta fall. Risk för betydande förorening av den marina miljön torde emellertid kunna anses föreligga även om hotet om skada inte direkt riktas sig mot Sverige men väl mot annat land i vår närhet.

Är utsläppet av den omfattning som anges i paragrafen och har man från fartygets sida vägrat svara på ett anrop via VHF bör i de flesta fall en undersökning av fartyget anses påkallad av omständigheterna. Har däremot befälhavaren lämnat uppgift om fartygets namn och nästa anlöpshamn, men vägrat svara på andra frågor av betydelse för att utreda

överträdelsen, kan det vara så att en undersökning av fartyget bör avvaktas till dess fartyget anlöper hamn.

10 § Åtgärd som avses i 6 § får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse och får inte avse längre tid än som är oundgängligen nödvändig för att säkra bevisning rörande brottet. Finns det inte längre fog för åtgärden skall den omedelbart hävas.

Har åtgärd beträffande ett utländskt fartyg beslutats med stöd av 9 § andra stycket och har undersökningen slutförts får fartyget kvarhållas endast om stöd för fortsatt åtgärd beträffande fartyget föreligger enligt 9 § första stycket.

I första stycket regleras den s.k. proportionalitetsprincipen. Formuleringen och innebörden är densamma som enligt RB. En åtgärd enligt 6 § får aldrig avse längre tid än som är oundgängligen nödvändigt för att säkra bevisning rörande brottet och skall, om det inte längre finns fog för åtgärden, omedelbart hävas.

Vi har i avsnitt 23.4.2 behandlat proportionalitetsprincipens tillämpning vid ingripanden mot fartyg till sjöss. Av betydelse för om ingripande skall ske är naturligtvis hur allvarligt brottet är samt om möjlighet finns att avvakta med utredningsåtgärder till dess fartyget anlöpt hamn. När det gäller olika typer av ingripanden gäller allmänt att det är en mer ingripande åtgärd att inbringa ett fartyg till hamn än att stoppa det till sjöss. Allmänt sett gäller också att ju längre tid ett kvarhållande pågår desto starkare skäl måste finnas för åtgärden. Vi föreslår också att en yttersta gräns skall finnas för hur länge ett fartyg kan bli föremål för tvångsåtgärder (se härom 17 §).

Det skall påpekas att beslut om åtgärd beträffande ett fartyg till sjöss särskilt måste övervägas från sjösäkerhetssynpunkt. Ingripande kan inte anses befogat om detta medför fara för fartyget eller besättningen ombord.

I andra stycket regleras den situationen att ett fartyg har kvarhållits med stöd av 9 § andra stycket för att en undersökning skall utföras ombord men att det sedan undersökningen slutförts finns behov att kvarhålla fartyget ytterligare tid för att utföra andra utredningsåtgärder. I paragrafen slås fast att ett fortsatt kvarhållande efter undersökningens slutförande endast får ske om de förutsättningar som anges i 9 § första stycket är uppfyllda. Fortsatt kvarhållande förutsätter därmed att det på grundval av vad som framkommit vid undersökningen är uppenbart att ett förbjudet utsläpp av det slag som anges i första stycket har skett från fartyget.

11 § Förordnande om åtgärd enligt 6 § meddelas av åklagaren.

Utan sådant förordnande och om det uppenbart behövs för att säkra bevisning får vid fara i dröjsmål tjänsteman vid Kustbevakningen och polisman stoppa eller kvarhålla ett fartyg.

I paragrafens första stycke slås fast att det är åklagare som beslutar att ett fartyg skall stoppas, kvarhållas eller inbringas till hamn. Åtgärder av detta slag är så ingripande att beslutsfattandet som huvudregel bör ligga på åklagare.

Av andra stycket framgår att tjänsteman vid KBV eller polisman vid fara i dröjsmål och om det uppenbart behövs tillfälligt får stoppa eller kvarhålla ett fartyg. Befogenheten är avsedd att kunna utövas då kontakt inte hinner etableras med åklagare och ett fartyg t.ex. är på väg bort från svenskt jurisdiktionsområde. Har befogenheten utnyttjats skall skyndsam anmälan härom göras till åklagaren som omedelbart har att pröva vidare åtgärder beträffande fartyget (se 12 §).

Om vårt förslag rörande brottsutredningen genomförs i dess helhet kommer detta att innebära att särskilt utsedda åklagare kommer att svara för handläggningen av oljeutsläpp samt att dessa kommer att ingå ett landsomfattande joursystem. Normalt bör det då inte innebära några svårigheter att snabbt nå kontakt med en behörig åklagare. Om detta undantagsvis inte kan ske kan emellertid polisman eller tjänsteman vid KBV utöva befogenheten enligt andra stycket.

12 § Har tjänsteman vid Kustbevakningen eller polisman utan föregående beslut av åklagaren stoppat eller kvarhållit ett fartyg, skall åtgärden skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart skall pröva vidare åtgärder beträffande fartyget.

Innehållet har behandlats under föregående paragraf och innebär att polismans eller kustbevakningstjänstemans beslut att stoppa eller kvarhålla ett fartyg omedelbart skall underställas åklagaren och att åklagaren därefter ansvarar för fortsatta åtgärder beträffande fartyget.

13 § Kan det skäligen befaras att fullgörelse av böter eller företagsbot, som kan antas komma att ådömas på grund av ett förbjudet utsläpp från ett fartyg, omöjliggörs eller väsentligen försvåras, får fartyget kvarhållas.

Kvarhållande får beslutas även om fartyget inte tillhör den misstänkte och får förenas med beslut att fartyget skall inbringas till svensk hamn.

Kvarhållande får beslutas under samma förutsättningar som gäller enligt 7 och 8 §§ samt 9 § första stycket. Beslut fattas av åklagaren.

I paragrafen regleras kvarhållande av ett fartyg för att säkerställa böter eller företagsbot. Sådan åtgärd får beslutas under samma förutsättningar som gäller för kvarhållande för att säkra bevisning, dock ej under de förutsättningar som anges i 9 § andra stycket vid kvarhållande för att företa reell husrannsakan eller annan undersökning i samma syfte.

Förslaget till kvarhållandeinstitut har behandlats i avsnitt 23.4.5.

Kvarhållande med stöd av paragrafen kan beslutas oavsett vem fartyget tillhör, det är således inte ett krav att fartyget tillhör den misstänkte. Om det behövs får ett kvarhållande förenas med beslut att fartyget skall inbringas till svensk hamn. Sådan åtgärd kan vara nödvändig om fortsatt kvarhållande till sjöss innebär risker från sjösäkerhetssynpunkt.

Också kvarhållande för att säkra betalning är begränsat i tiden (se 17 §).

14 § Kvarhållande enligt 13 § får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Ställs säkerhet för betalningsskyldighetens fullgörande eller finns det i övrigt inte längre fog för åtgärden skall den omedelbart hävas.

I paragrafen behandlas proportionalitetsprincipen. Denna har samma innebörd här som då den förekommer i 10 §. Ställs säkerhet för betalningsskyldighetens fullgörande eller finns det i övrigt inte längre fog för åtgärden skall den omedelbart hävas.

15 § Underrättelse om åklagarens beslut att kvarhålla ett fartyg enligt denna lag skall genast lämnas till befälhavaren och fartygets redare eller ägare. Underrättelse skall vidare lämnas till tull- och lotsmyndigheterna som, så länge förbudet gäller, skall inställa de förrättningar för fartygets resa som ankommer på dem.

Beslut att kvarhålla ett fartyg är en mycket ingripande åtgärd. Ett sådant beslut måste kunna överklagas och bli föremål för prövning av domstol. Om möjligheten till överklagande skall kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt måste befälhavaren samt fartygets redare eller ägare omedelbart underrättas om åklagarens beslut. Av underrättelsen skall framgå hur beslutet överklagas. Det är tillräckligt att underrättelse sker muntligt. Befälhavaren är behörig att för redarens och ägarens räkning ta emot underrättelse (se 28 §).

Det skall anmärkas att beslut som innebär att ett fartyg skall stoppas eller inbringas till svensk hamn, om det skall få någon reell betydelse, måste förenas med beslut att fartyget därefter skall kvarhållas. En åt-

gärd som innebär att fartyget enbart stoppas, t.ex. av kustbevakningstjänsteman, kan inte överklagas om inte åklagaren fattar beslut om kvarhållande. Att åklagare skulle besluta att inbringa ett fartyg till hamn och inte samtidigt besluta om kvarhållande är en så otänkbar situation att man bör kunna bortse från att den kan förekomma.

16 § Den som berörs av ett beslut om kvarhållande får överklaga beslutet till tingsrätten. I fråga om handläggningen vid tingsrätt gäller bestämmelserna i 52 kap. 2, 3 och 5-12 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. De bestämmelser som avser hovrätt gäller därvid i stället tingsrätten.

Tingsrätten får, utan att åklagaren dessförinnan har getts tillfälle att yttra sig, förordna att vidtagen åtgärd omedelbart skall hävas.

I paragrafen regleras överklagande av ett beslut om kvarhållande. Den som berörs av ett sådant beslut kan överklaga det till tingsrätten. Vilken tingsrätt som är behörig att pröva överklagandet styrs av forumbestämmelserna i VlfL. Beslutas åtgärd med anledning av brott som begåtts utanför svensk hamn skall överklagandet prövas av sjörättsdomstol medan ett överklagande i andra fall kan tas upp även av vanlig tingsrätt. Handläggningen sker enligt bestämmelserna om överklagande av beslut enligt 52 kap. RB. Handläggningen kommer därmed som huvudregel att vara skriftlig. Förhandling kan dock hållas om det är nödvändigt för utredningen i målet eller om det begärs av en part.

Av andra stycket följer att tingsrätten, utan att höra åklagaren, kan besluta att en vidtagen åtgärd omedelbart skall hävas.

17 § Beslut om åtgärd enligt 6 eller 13 § gäller inte i något fall längre än fyra dagar efter det att sådant beslut först meddelades rörande fartyget.

Har åklagaren inom tid som anges i första stycket till rätten ingett framställning om kvarstad i fartyget gäller dock beslutet till dess rätten prövat frågan om kvarstad.

Bestämmelserna i 26 kap. rättegångsbalken om kvarstad i brottmål gäller i tillämpliga delar i mål som avses i andra stycket. Åklagarens beslut att kvarhålla ett fartyg enligt 13 § skall därvid jämställas med att åklagaren tagit lös egendom i förvar.

Av första stycket framgår att kvarhållande eller annan åtgärd enligt 6 eller 13 §, antingen den sker för att säkra bevisning eller betalning inte får avse längre tid än sammanlagt fyra dagar. Tiden räknas från det första beslut som fattas rörande fartyget.

Enligt andra stycket får tiden förlängas om åklagaren inom fyra dagar inger en framställning om kvarstad i fartyget. Åklagaren kan i sådant fall besluta om kvarhållande till dess tingsrätten prövat framställningen. För kvarstad är det en förutsättning att fartyget tillhör den som kan antas bli ådömd böter eller företagsbot. Åklagares möjlighet att hålla kvar ett fartyg längre än fyra dagar är begränsat i motsvarande mån.

Av tredje stycket framgår att en framställning om kvarstad skall prövas enligt 26 kap. RB samt att åklagares beslut att kvarhålla fartyget skall jämställas med att åklagaren tagit lös egendom i förvar.

Gripande m.m.

18 § Tjänsteman vid Kustbevakningen har samma rätt som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman att gripa den som misstänks för brott som avses i 1 § samt ta med den till förhör som befinner sig på den plats där ett sådant brott förövats.

I paragrafen regleras kustbevakningstjänstemans befogenhet att företa gripande samt att ta med en person, som befinner sig på brottsplatsen, till förhör. Befogenheten i nu nämnt avseende överensstämmer med den befogenhet sådan tjänsteman i dag har enligt LKP.

Det skall anmärkas att bestämmelserna om kvarhållande m.m. är tillämpliga även då ett fartyg stoppas eller kvarhålls för att gripande skall kunna företas.

Beslag

19 § Tjänsteman vid Kustbevakningen som med laga rätt griper en misstänkt eller verkställer anhållande, häktning, husrannsakan eller kroppsvisitation får ta föremål som därvid påträffas i beslag. Tjänsteman vid Kustbevakningen har i övrigt, i fråga om brott som avses i 1 §, samma rätt som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman att vid fara i dröjsmål ta egendom i beslag.

Verkställs beslag av annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne inte beslutat beslaget, skall anmälan skyndsamt göras till honom, som omedelbart skall pröva om beslaget skall bestå.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i gällande lag och reglerar kustbevakningstjänstemans befogenhet att ta föremål i beslag. Befogenheten överensstämmer i stort med den som tillkommer polisman.

Som vi redovisat i den allmänna motiveringen är ett oljeprov som tas från ett fartyg att betrakta som beslag. Bestämmelsen gör det möjligt för kustbevakningstjänsteman att ta oljeprov i samband med husrannsakan samt i brådskande fall. Bestämmelsen gör det också möjligt för kustbevakningstjänsteman att t.ex. ta fartygets oljedagbok i beslag.

Av andra stycket framgår att anmälan skall ske av beslag som har verkställts av kustbevakningstjänsteman, utan föregående beslut av åklagaren eller undersökningsledaren. Anmälningsskyldigheten överensstämmer med den som är föreskriven för polisman enligt 26 kap. 4 § andra stycket RB.

Husrannsakan

20 § I stället för vad som följer av bestämmelsen i 28 kap. 1 § rättegångsbalken och lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg, får med anledning av brott som avses i 1 § husrannsakan på ett utländskt fartyg företas med stöd av 22 § tredje stycket eller under samma förutsättningar som gäller för kvarhållande m.m. av fartyget enligt 7-9 §§.

Den bristande överensstämmelsen mellan RB:s husrannsakansinstitut och bestämmelserna i havsrättskonventionen har behandlats bl.a. i avsnitt 9.2.5. I paragrafen regleras under vilka förutsättningar reell husrannsakan får företas ombord på ett utländskt fartyg. Bestämmelsen gör det möjligt att företa sådan husrannsakan även om misstanken avser ett olagligt utsläpp eller annat brott enligt VlfL på vilket det enligt begränsningslagen endast kan följa böter.

I sak innebär regleringen att husrannsakan på ett utländskt fartyg får företas under samma förutsättningar som gäller för kvarhållande m.m. av fartyget enligt 7-9 §§ Därutöver får en begränsad form av husrannsakan företas med stöd av 22 § tredje stycket (se nedan), dock endast såvitt avser utländska fartyg som befinner sig i svensk hamn.

Beträffande förfarandet vid husrannsakan på utländska fartyg gäller vidare bestämmelsen i 21 §. Särskilda bestämmelser om vem som får besluta om husrannsakan samt kustbevakningstjänstemans och polismans befogenhet att företa sådan åtgärd regleras i 22 §. I övrigt gäller RB:s bestämmelser om husrannsakan.

Bestämmelsen i 22 § är tillämplig även vid husrannsakan på svenska fartyg. Beträffande svenska fartyg gäller i övrigt bestämmelserna i RB. Det skall i sammanhanget dock observeras att bestämmelsen om kvarhållande m.m. i 7 § även är tillämplig på svenska fartyg. Är det en förutsättning för husrannsakan att ett svenskt fartyg stoppas eller kvarhålls

måste därmed föreligga klara skäl att anta att det på fartyget begåtts ett förbjudet utsläpp eller ett brott enligt 10 kap. 3 eller 4 § VlfL.

Kustbevakningstjänstemans befogenhet att företa undersökning med stöd av 28 kap. 10 § RB samt kroppsvisitation med stöd av 28 kap. 11 § RB regleras i 23 och 24 §§.

21 § I fråga om utländska fartyg som har certifikat som avses i 4 kap. 1 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg eller motsvarande handlingar utfärdade av behöriga utländska myndigheter och som medför dagböcker och andra handlingar som avses i 5 kap. 1 § lagen om åtgärder mot förorening från fartyg, skall en undersökning ombord alltid inledas med en granskning av dessa handlingar. Husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken eller sådan undersökning som avses i 22 § tredje stycket får företas endast om en granskning av handlingarna inte är tillräcklig för att verifiera en misstanke om att det på fartyget begåtts brott beträffande vilket husrannsakan får företas.

Innehållet i paragrafen ansluter till 6 kap. 3 § VlfL samt vad som föreskrivs i havsrättskonventionen.

Av paragrafen framgår att en undersökning ombord på ett utländskt fartyg alltid måste inledas med en granskning av fartygets handlingar och inte får utvidgas till att avse fartyget som sådant om det inte behövs för att verifiera en misstanke om att det på fartyget begåtts brott beträffande vilket husrannsakan får företas.

Beträffande vid vilka brott husrannsakan får företas hänvisas till 7-9 §§.

22 § Förordnande om husrannsakan i fråga om brott som avses i 1 § meddelas av undersökningsledare vid polismyndighet, åklagaren eller rätten. Beslut om husrannsakan på ett fartyg skall dock alltid fattas av åklagaren eller rätten.

I fråga om brott som avses i 1 § har tjänsteman vid Kustbevakningen samma rätt att företa husrannsakan som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman om fara är i dröjsmål.

Finns det klara skäl att anta att ett förbjudet utsläpp begåtts på ett fartyg och har fartyget frivilligt anlöpt svensk hamn får tjänsteman vid Kustbevakningen och polisman utan förordnande enligt första stycket företa husrannsakan i fartygs maskinrum, pumprum, lasttankar och liknande utrymmen för att undersöka varifrån olja eller annat förorenande ämne har kommit.

Enligt första stycket skall förordnande om husrannsakan i fråga om brott som avses i 1 § meddelas av undersökningsledare vid polismyndighet, åklagaren eller rätten. Detsamma gäller enligt RB. I andra meningen har dock en särbestämmelse införts med innebörd att beslut om husrannsakan på ett fartyg alltid skall fattas av åklagaren eller rätten.

Behov av husrannsakan vid brott som begås på fartyg uppkommer främst då misstanken avser ett olagligt utsläpp från fartyget. Vid sådana brott innebär vårt förslag att åklagarinträde i princip skall ske så snart misstanke riktas mot ett visst fartyg. Har KBV eller polismyndighet inlett förundersökning beträffande ett olagligt utsläpp och uppkommer behov av husrannsakan på det misstänkta fartyget bör därmed åklagaren inträda som förundersökningsledare och som huvudregel fatta beslut om husrannsakan.

Enligt andra stycket får dock kustbevakningstjänsteman företa husrannsakan i brådskande fall.

I tredje stycket regleras en begränsad form av husrannsakan som - utan beslut av åklagare - får företas av tjänsteman vid KBV eller polisman, dock endast på fartyg som frivilligt anlöpt svensk hamn och då misstanken avser ett förbjudet utsläpp från fartyget.

Husrannsakan får avse fartygs maskinrum, pumprum, lasttankar eller liknande utrymmen om syftet är att undersöka varifrån olja eller annat förorenande ämne har kommit. Däremot får husrannsakan enligt denna bestämmelse inte avse personliga utrymmen ombord. Det skall vidare anmärkas att om fartyget måste kvarhållas under tiden som undersökningen pågår skall beslut härom fattas av åklagare med stöd av 7 §.

Med begreppet klara skäl att anta avses detsamma som i 7 §.

23 § Tjänsteman vid Kustbevakningen har i fråga om brott som avses i 1 § samma rätt som tillkommer polisman att företa undersökning med stöd av 28 kap. 10 § rättegångsbalken.

Undersökning som företas med stöd av 28 kap. 10 § RB är inte att betrakta som husrannsakan. I paragrafen anges i förtydligande syfte att kustbevakningstjänsteman har samma befogenhet som polisman att företa sådan undersökning.

Om fartyget måste stoppas eller kvarhållas för att undersökningen skall kunna genomföras gäller i fråga om kustbevakningstjänstemans och polismans befogenhet att besluta om sådan åtgärd vad som föreskrivs i 11 §.

24 § Tjänsteman vid Kustbevakningen har i fråga om brott som avses i 1 § samma rätt som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman att vid fara i dröjsmål företa kroppsvisitation.

I paragrafen regleras kustbevakningstjänstemans befogenhet att företa kroppsvisitation. Behov härav kan undantagsvis förekomma. Det skall anmärkas att kustbevakningstjänsteman inte får företa kroppsbesiktning.

Utövandet av befogenheterna

25 § För att verkställa en åtgärd enligt denna lag får tjänsteman vid Kustbevakningen inte använda strängare medel än förhållandena kräver. Rättelse bör i första hand försöka vinnas genom upplysningar och anmaningar och våld får tillgripas bara när uppgiften inte kan lösas på annat sätt. Om våld tillgrips, skall den lindrigaste form som kan leda till det avsedda resultatet användas. Våld får inte brukas längre än som är oundgängligen nödvändigt.

Paragrafen motsvaras i dag av bestämmelse i LKP.

26 § Befogenheterna enligt denna lag får endast utövas av tjänstemän vid Kustbevakningen som uppfyller de krav regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriver i fråga om tjänsteställning, utbildning och erfarenhet eller i annat avseende.

Vad som föreskrivs i paragrafen regleras i dag i LKP. Kraven i fråga om tjänsteställning, utbildning, erfarenhet m.m. skall fastställas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer med hänsyn till de utvidgade befogenheter KBV har enligt lagen.

27 § Har åtgärd enligt 4 § andra stycket, 18, 22 § andra eller tredje stycket, 23 eller 24 § företagits av tjänsteman vid Kustbevakningen skall åtgärden skyndsamt anmälas till den som har rätt att leda förundersökning rörande brottet.

I paragrafen regleras kustbevakningstjänstemans skyldighet att skyndsamt anmäla sådana åtgärder som vidtagits med stöd av lagen och beträffande vilka inte särskilt stadgats om anmälningsskyldighet till åklagare.

Övriga bestämmelser

28 § Vid tillämpning av denna lag är fartygets befälhavare behörig att företräda fartygets ägare, redare eller annan som i redarens ställe vid gärningstillfället utövade ett avgörande inflytande över fartyget drift.

Paragrafen reglerar befälhavarens befogenhet att företräda ägare, redare eller annan som vid gärningstillfället utövade ett avgörande inflytande över fartygets drift.

Enligt 15 § skall underrättelse om åklagares beslut att kvarhålla ett fartyg lämnas till befälhavaren och fartygets ägare eller redare. Den som berörs av ett sådant beslut får överklaga det till tingsrätten.

Är fartygets redare eller ägare ett utländskt rättssubjekt kan det innebära avsevärda svårigheter att snabbt nå dessa med en underrättelse enligt 15 §. Underrättelse som avser redare eller ägare kan med stöd av denna paragraf i ett sådant fall lämnas till befälhavaren. Denne kan också för redarens eller ägarens räkning överklaga beslutet. Även annan som utövat ett avgörande inflytande över fartygets drift kan beröras av ett beslut om kvarhållande och därmed ha rätt att överklaga beslutet. Bestämmelsen gör det möjligt för befälhavaren att överklaga beslutet också i detta fall.

29 § Har åtgärd beträffande ett utländskt fartyg vidtagits med stöd av denna lag skall underrättelse om omständigheterna kring åtgärden genast lämnas till konsuln eller den närmaste diplomatiska representanten för det land där fartyget är registrerat. Sådan underrättelse skall, när så är möjligt, även lämnas till sjöfartsmyndigheten i samma land.

Väcks åtal för brott som avses i 1 § och har brottet begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon skall flaggstaten underrättas om åtalet på sätt som sägs i första stycket.

Paragrafen ansluter närmast till havsrättskonventionen, artikel 231, och reglerar underrättelseskyldigheten till flaggstaten då straffrättsliga åtgärder vidtagits beträffande ett utländskt fartyg.

27.3 Lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg

Ändringarna i lagen har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 17.1.

4 § Om brott enligt 10 kap. 1, 3 eller 4 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg 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 straff för gärningen skall ådömas enligt brottsbalken eller miljöbalken.

I paragrafen regleras frågan om svensk domsrätt beträffande olagliga utsläpp och andra brott mot VlfL som begåtts på utländska fartyg i Sveriges ekonomiska zon. Bestämmelsen innebär att svensk domsrätt införs beträffande brott för vilka är föreskrivet fängelse, trots att påföljden i dessa fall endast får bestämmas till böter. Vid dumpning av avfall i vatten, som också omfattas av begränsningslagens tillämpningsområde finns en särskild bestämmelse om domsrätt i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten (fr.o.m. den 1 januari 1999 återfinns bestämmelsen i 29 kap. 13 § miljöbalken).

5 § Åtal för brott som avses i 4 § får väckas endast

1. om den stat i vilken fartyget är registrerat inte inom sex månader från det att staten underrättats om brottet inlett rättsliga förfaranden som syftar till att ådöma straff för liknande gärning i den staten eller

2. om brottet avser ett förbjudet utsläpp och detta medfört eller kunnat medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon eller

3. om den stat i vilken fartyget är registrerat upprepade gånger underlåtit att iaktta sina skyldigheter att vidta åtgärder med anledning av överträdelser begångna på dess fartyg.

Att åtal för brott som avses i första stycket i vissa fall får väckas endast efter förordnande därom av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill följer av 2 kap. 5 § brottsbalken.

Bestämmelsen reglerar åtalsrätten vid brott som avses i 4 §. Regleringen ansluter till artikel 228 i havsrättskonventionen.

Av bestämmelsen följer att åtal alltid får väckas om brottet avser ett förbjudet utsläpp och detta medfört eller kunnat medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon.

Med begreppet förbjudet utsläpp avses detsamma som i lagen med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg. När det gäller kravet på skada eller risk för skada hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 17.1.4, samt vad som anförts under 9 § i tidigare nämnd lag.

Om ett brott inte är av det kvalificerade slag att åtal kan väckas med stöd av punkten 2 gäller att åtal får ske antingen om flaggstaten i det konkreta fallet underlåtit att vidta rättsliga åtgärder inom sex månader från det att staten underrättats om brottet eller om flaggstaten upprepade gånger tidigare underlåtit att agera med anledning av sådana underrättelser. I det första fallet måste en underrättelse skickas och tidsfristen om sex månader avvaktas innan åtal får väckas. Även i det andra fallet skall flaggstaten underrättas om åtgärder som har vidtagits samt att åtal väcks (jfr angående underrättelseskyldigheten 29 § lagen med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg). Någon tidsfrist behöver emellertid i detta fall inte avvaktas och flaggstaten har inte rätt att begära suspension av de i Sverige inledda rättsliga förfarandena.

Andra stycket innehåller en erinran om att åtal för brott som begåtts i den ekonomiska zonen enligt 2 kap. 5 § BrB i vissa fall endast får väckas efter förordnande av regeringen eller den myndighet regeringen bemyndigat därtill.

Det skall anmärkas att begränsningslagen, som tidigare nämnts, även omfattar dumpning av avfall i vatten. Den nu införda åtalsbegränsningsregeln gäller emellertid endast sådana brott som avses i 4 § och vi har inte närmare övervägt om artikel 226 i havsrättskonventionen är tillämplig vid överträdelser av dumpningsförbudet. Skäl talar dock för att så är fallet. I samband med beredningen av vårt förslag kan det således finnas anledning att utvidga tillämpningsområdet för 5 § till att generellt avse brott som avses i 1 §.

27.4 Fartygssäkerhetslagen (1988:49)

5 kap. 2 §

Befälhavare skall se till att han har den kännedom om fartyget som han behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter beträffande säkerheten på fartyget *och för att förhindra förorening.*

Innan en resa påbörjas, skall befälhavaren se till att fartyget görs sjöklart.

När en *anställd* tillträder sin befattning ombord, skall han genom befälhavarens försorg få behövlig kännedom om fartyget samt om grundläggande säkerhetsbestämmelser, *bestämmelser till skydd för den marina miljön mot förorening från fartyg* och åtgärder vid sjöolycka.

Ändringen i paragrafen rör befälhavares ansvar då det gäller att förhindra förorening från fartyg.

I första stycket slås fast att befälhavare inte bara skall skaffa sig den kännedom han behöver om fartyget för att kunna fullgöra sina skyldigheter beträffande säkerheten på fartyget utan också för att förhindra förorening.

Av tredje stycket framgår att befälhavare har en skyldighet att tillse att ombordanställd, när han tillträder sin befattning, får behövlig kännedom - inte bara om grundläggande säkerhetsbestämmelser - utan även om bestämmelser till skydd för den marina miljön mot förorening från fartyg.

27.5 Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

1§ Denna lag tillämpas när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller

1. skyddsobjekt och militära skyddsområden,
2. jakt,
3. fiske,
4. bevarande av den marina miljön och annan naturvård,
5. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken,
6. dumpning av avfall i vatten,
7. kontinentalsockeln,
8. fornminnen och sjöfynd,
9. fartygs registrering och identifiering,
10. skydd för den marina miljön mot andra förorenande åtgärder än *dumpning av avfall, dock ej åtgärder mot förorening från fartyg,*
11. märkning och användning av oljeprodukter,
12. utlännings inresa till eller utresa från Sverige,
13. åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Lagen tillämpas i fråga om övervakning enligt punkterna 2-7, *9-11* och *13* även inom Sveriges ekonomiska zon.

Lagen tillämpas även när Kustbevakningen till havs och i kustvattnen, Vänern och Mälaren samt inom den ekonomiska zonen bedriver övervakning för att hindra brott mot lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

3 § Kustbevakningstjänsteman har samma befogenhet som tillkommer polisman enligt 13 § polislagen (1984:387) att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör omedelbar fara för denna. Sådan befogenhet har han också när det fordras för att avvärja brott mot de föreskrifter som avses i 1 § 5 och 6.

Vid omhändertagande som avses i första stycket skall kustbevakningstjänsteman tillämpa bestämmelserna i 17 § polislagen.

10 § Särskilda bestämmelser om Kustbevakningens medverkan vid förundersökning rörande brott som gäller åtgärder mot förorening från fartyg finns i lagen (0000:00) med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg.

Vårt förslag till lag med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg innebär att KBV:s polisiära befogenheter i nu nämnt avseende kommer att regleras i den nya lagen och inte i LKP. Detta har föranlett ändringar i 1 och 3 §§ LKP. Vidare införs en ny paragraf i vilken hänvisning görs till att särskilda bestämmelser om KBV:s medverkan vid förundersökning i dessa fall finns i den nya lagen.

27.6 Förordningen (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall

1 §

Riksåklagaren bemyndigas att enligt 2 kap. 5 eller 5 a § brottsbalken förordna om åtal för

1. ett brott som har begåtts inom landet på ett utländskt fartyg eller luftfartyg av en utlänning som var befälhavare eller tillhörde besätt-

ningen på fartyget eller annars följde med fartyget, om brottet har begåtts mot en annan sådan utlänning eller ett utländskt intresse,

2. om brott som har begåtts utomlands av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige,

3. en gärning som har begåtts av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige om frågan om ansvar för samma gärning har prövats genom dom meddelad i en främmande stat,

4. ett brott mot fiskelagen (1993:787) *eller mot lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg* som har begåtts av en utländsk medborgare i Sveriges ekonomiska zon.

I paragrafen har under fjärde punkten lagts till att RÅ skall förordna om åtal för brott mot VlfL som begåtts av utländsk medborgare i Sveriges ekonomiska zon.

Beträffande brott som begåtts på svenskt fartyg krävs ej åtalsförordnande (se 2 kap. 5 § 1. BrB). Ett brott som begåtts av svensk medborgare på utländskt fartyg torde omfattas av punkten 2.

28 Genomförande av förslagen

28.1 Generella direktiv

För utredningens arbete gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

De frågor vi har haft att behandla är inte av den karaktären att förslaget kan antas få några regionalpolitiska eller jämställdhetspolitiska konsekvenser. Utredningsuppdraget innebär att åtgärder skall föreslås för att effektivisera det rättsliga beivrandet av olagliga utsläpp och syftet med de förslag som läggs fram är att antalet olagliga utsläpp skall minska. Inte heller det generella direktivet om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet kräver därför ytterligare överväganden. De ekonomiska konsekvenserna av förslagen redovisas nedan.

28.2 Kostnader

Vårt förslag till utvidgning av KBV:s befogenheter att inleda och bedriva förundersökning torde inte i sig medföra ökade personal- och andra kostnader för KBV. Utredningen utgår från att de ytterligare arbetsuppgifter som myndigheten tillförs bör kunna utföras inom ramen för nuvarande organisation. Om KBV skall utföra dessa uppgifter krävs emellertid en inte obetydlig utbildningssatsning. Om man beräknar att minst en befälsperson på var och en av KBV:s 58 besättningar samt 2-3 personer inom varje region skall genomgå sådan utbildning som berättigar till att utöva befogenheterna enligt lagen med särskilda bestämmelser om förundersökning vid brott rörande förorening från fartyg innebär det att sammanlagt ca 70 personer måste utbildas. De extra kostnader som utbildningen i ett inledningsskede medför förutsätter att

myndigheten tillförs ytterligare medel. I ett senare skede bör dock erforderliga kompletteringar i dagens utbildning rymmas inom myndighetens ordinarie anslag.

Utformningen av den kompletterande utbildningen skall bestämmas i samråd mellan berörda myndigheter. Det låter sig inte göras i detta betänkande att annat än rent överslagsvis beräkna kostnaderna för de erforderliga kompletterande utbildningsinsatserna. För att så snabbt som möjligt nå en ökad kompetens torde det röra sig om storleksordningen 1,5-2 miljoner kr. Utbildningen torde dock på sikt kunna förväntas klaras inom ordinarie anslag för KBV.

Vårt förslag innebär även att det skall anordnas en särskild utbildning för de poliser och åklagare, som skall handlägga denna typ av förundersökningar. Vi har räknat med att ca 20 åklagare och lika många poliser bör genomgå en sådan särskild utbildning. Utbildningen får dock antas behöva bli mindre omfattande än den utbildning som erfordras såvitt avser kustbevakningstjänstemän. De utbildningskostnader som uppkommer för polis och åklagare torde bli förhållandevis blygsamma när man ser till helhetskostnaderna och inte förutsätta att polisen eller åklagarväsendet tillförs ytterligare medel. Inte heller uppbyggnaden av ett särskilt beredskapssystem för det begränsade antalet åklagare som handlägger oljeutsläppsärenden, vilket till sin karaktär väsentligen skiljer sig från den ordinarie jour- och beredskapsverksamheten inom åklagarväsendet, medför kostnader av den omfattningen att ytterligare medel synes behöva tillföras.

Det kan antas att förslaget även kommer att leda till en viss ökad belastning på främst sjörättsdomstolarna genom att fler åtal för olagliga utsläpp kommer att väckas. Det kan dock förmodas att även den kostnadsökning som blir följden härav blir av begränsad betydelse.

Mot de ekonomiska konsekvenser i form av främst initiala utbildningskostnader som vårt förslag leder till skall ställas de vinster eller kostnadsbesparingar som uppnås om de olagliga utsläppen minskar. Förutom de positiva miljöeffekter som blir följden härav kan kostnaderna för att bekämpa och sanera oljeutsläpp begränsas. Våra förslag kan emellertid också antas leda till ökade intäkter för staten dels i form av höjda vattenföroreningsavgifter, dels genom den nya administrativa sanktionsavgift som införs. På lite längre sikt bör därmed förslagen inte medföra några kostnadsökningar.

28.3 Ikraftträdande

De av oss framlagda lagändringarna kräver i vissa fall relativt omfattande förberedande åtgärder innan de kan träda i kraft. Främst den del

av förslaget som rör brottsutredningen och KBV:s befogenheter i samband härmed är av detta slag. Efter sedvanligt remissförfarande och fortsatt beredningsarbete bedömer vi att lagändringarna skall kunna träda i kraft den 1 juli 2000.

Andra delar av författningsförslagen är i och för sig av den karaktären att några mer omfattande förberedande åtgärder inte erfordras innan de kan träda i kraft. Om det bedöms som angeläget kan ett tidigare ikraftträdande övervägas då det gäller t.ex. den del av förslaget som rör frågan om domsrätt beträffande olagliga utsläpp i den ekonomiska zonen.

Kommittédirektiv

Ingripande mot oljeutsläpp till sjöss

Dir. 1996:82

Beslut vid regeringssammanträde den 24 oktober 1996

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att göra en utvärdering av gällande regler för de ingripanden som kan bli aktuella när ett oljeutsläpp har skett till sjöss. Utredaren skall göra en översyn av de författningar som finns på området samt föreslå åtgärder för att effektivisera det rättsliga beivrandet av dessa utsläpp.

Bakgrund

I Sverige finns lagbestämmelser om förorening från fartyg huvudsakligen i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Denna lag, som i stor utsträckning är en ramlag, bygger på 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg och dess ändringsprotokoll från år 1978 (MARPOL). I lagen finns förbud mot förorening från fartyg och bestämmelser om fartygs konstruktion, mottagning från fartyg av rester och avfall som innehåller skadliga ämnen samt om tillsyn och andra åtgärder för att förebygga förorening från fartyg. Befogenheter att ingripa enligt lagen har främst Sjöfartsverket och Kustbevakningen. I lagen finns även bestämmelser om vattenföroreningsavgift. En sådan avgift kan tas ut om det har skett ett otillåtet utsläpp av olja. Frågor om vattenföroreningsavgift prövas av Kustbevakningen.

Ytterligare regler till skydd för den marina miljön finns i sjölagen (1994:1009) och i sjötrafikförordningen (1986:300).

I prop. 1995/96:140 Havsrättskonventionen och tillämpningsavtalet föreslog regeringen att riksdagen skulle dels godkänna Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982, dels anta de nya lagar och de ändringar i befintliga lagar som regeringen föreslagit. Sedan riksdagen godkänt vad regeringen föreslagit (bet. 1995/96:UU17, rskr. 1995/96:271) ratificerade Sverige havsrättskonventionen den 25 juni 1996. I samband därmed trädde även de i prop. 1995/96:140 förslagna lagändringarna i kraft, bl.a. ändrades lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. En ny lag (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk

lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg trädde också i kraft. Denna lag medför att brott som innebär en förorening av den marina miljön endast kan bestraffas med böter om brottet begåtts på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat och som befinner sig utanför svenskt inre vatten. Undantag gäller dock för uppsåtliga och allvarliga föroreningar i territorialhavet. Som en konsekvens av att endast böter kan dömas ut saknas till följd av bestämmelserna i 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken svensk domsrätt för dessa gärningar.

Riksdagen uttalade i samband med behandlingen av prop. 1995/96:140 att regeringen borde vidta åtgärder för att effektivisera det rättsliga förfarandet när det gäller att beivra oljeutsläpp. Riksdagen ansåg bl.a. att det i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg bör tas in en bestämmelse om domsrätt även beträffande de fall där domsrätt saknas på grund av reglerna i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg jämfört med reglerna i 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken. Sådana bestämmelser återfinns bl.a. i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Riksdagen ansåg vidare att ansträngningar bör göras för att åtala fler fall av olagliga oljeutsläpp. Indrivningsförfarandet beträffande såväl utdömda böter som av Kustbevakningen ålagd vattenföroreningsavgift bör enligt riksdagen effektiviseras.

Uppdraget

Utredaren skall kartlägga förekomsten oljeutsläpp och andra utsläpp av förorenande ämnen inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon under de senaste åren. En redovisning skall lämnas av i vilken omfattning dessa utsläpp har lett till straffrättsliga eller andra ingripanden från berörda myndigheter. Denna redovisning skall även omfatta en analys av anledningen till att inte alla utsläpp föranlett något sådant ingripande. På grundval av denna kartläggning och redovisning skall utredaren identifiera de svårigheter som är förknippade med att vidta rättsliga åtgärder med anledning av olagliga oljeutsläpp och andra utsläpp av förorenande ämnen till sjöss. Utredaren skall med utgångspunkt i detta även påpeka eventuella brister i de berörda myndigheternas verksamhet i nu aktuellt hänseende. Utredaren skall lämna förslag till åtgärder som kan leda till effektivare ingripanden från myndigheternas sida, även såvitt avser indrivning av böter och avgifter.

Utredaren skall även i övrigt göra en översyn av det regelsystem som finns på området och efter en utvärdering av hur detta fungerar i praktiken föreslå de förändringar som kan vara påkallade av effektivitetsskäl.

Utredaren skall beakta de möjligheter som öppnas genom samarbetet inom FN:s Internationella sjöfartsorganisation (IMO), Helsingforskommissionen (HELCOM) och EU. Ändringsförslagen måste stå i överensstämmelse med såväl de EG-rättsliga regler som de övriga folkrättsliga förpliktelser som gäller på området.

I uppdraget ingår att utredaren skall lämna förslag på hur frågan om svensk domsrätt kan lösas när det gäller olagliga oljeutsläpp och andra utsläpp av förorenande ämnen som skett från utländska fartyg i den ekonomiska zonen.

Regeringen har för avsikt att ge Sjöfartsverket i uppdrag att undersöka hur systemet med mottagningsanordningar för oljehaltigt avfall från fartyg fungerar. Utredaren skall ta del av resultatet av denna undersökning och på grundval av denna föreslå sådana ändringar i detta system som kan medföra att de olagliga oljeutsläppen minskar.

Övriga ramar för utredningsarbetet

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter, i första hand Riksåklagaren, Kustbevakningen, Räddningsverket, Sjöfartsverket och Naturvårdsverket. Utredaren skall även inhämta upplysningar från de organisationer som verkar på detta område, såsom Kommunförbundet och Hamn- och Stuveriförbundet. Utredaren skall även samråda med utredningen om företagsbot (Ju 1995:06) och med Miljöbalksutredningen (M 1993:04).

För arbetet gäller regeringens direktiv till kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 december 1997. Frågan om domsrätt beträffande olagliga oljeutsläpp och utsläpp av andra förorenande ämnen i den ekonomiska zonen är av sådan beskaffenhet att den kan, om utredaren bedömer det lämpligt, särredovisas i ett delbetänkande under våren 1997.

(Kommunikationsdepartementet)

Effekter av olja i marin miljö

Biologiska effekter

Råoljor består av naturligt förekommande komplexa blandningar av organiska ämnen. Dess fysikaliska egenskaper och kemiska sammansättning varierar från fyndighet till fyndighet. Oljans kemiska sammansättning och de yttre miljöförhållandena (vatten och lufttemperatur, väderbetingelser) bestämmer hur oljan beter sig i havsmiljön. När olja får kontakt med vatten påbörjas en rad fysikaliska och kemiska processer som förändrar oljans egenskaper och därmed dess effekter på det marina livet. Kalla havsområden såsom Östersjön är speciellt sårbara för oljespill. Låga temperaturer ökar oljans viskositet och förhindrar uppblandning med vattnet. Mikrobiologisk nedbrytning av olja på stränderna sker långsammare jämfört med varmare områden och naturlig nedbrytning av olja kan ta dekader snarare än månader. Östersjöns instängda läge gör också att kustområden alltid finns i relativ närhet av ett oljespill var detta än sker. När oljan väl har nått stränderna beror återhämtningsförloppet på en rad faktorer såsom typ av olja, säsong, kustens utseende och exponeringsgrad.

Råolja och vissa oljeprodukter innehåller en rad vattenlösliga fraktioner och ju lättare oljan är desto snabbare sker avdunstning till atmosfären. Nordsjöolja är relativt lätt och avdunstar snabbt medan andra tunga råoljor är trögflytande och avdunstar endast obetydligt vid normala temperaturer. Andra fraktioner löses i vattenfasen. Exempel på vattenlösliga oljeprodukter är aromatiska kolväten såsom PAH, bensen och toluen. Den fraktion som stannar kvar på vattenytan formar vanligen en emulsion med vattnet och emulgeringsprocesserna gynnas av vågrörelserna. Vatten som blandas in i olja (s.k. mousse) kan bilda en stabil emulsion under flera månader. Moussebildning kan också medföra att oljan förlorar sina flytegenskaper och sjunker ned till botten.

Forskning kring de långsiktiga effekterna inklusive reproduktionsskador har visat att många organismer är känsliga för råolja i koncentrationer mindre än 1 mg/l. Raffinerade produkter kan vara 10-100 gånger giftigare än råolja. Speciellt produkter med en hög andel aromatiska oljekolväten är mycket giftiga för det marina livet. Hit hör lätta brännoljor som dieselolja, bensin och fotogen.

I det fria vattnet tas olja upp av mikroskopiska planktonorganismer vilka fungerar som en vektor för olja till andra delar av den marina näringsväven.

Analys av olja i blåmusslor i närheten av oljeterminaler har påvisat ett samband mellan mängden spilld olja och halten av aromatiska kolväten i musslorna. Dessutom registrerades en reducerad metabolism hos musslorna som kunde härledas till ackumulering av PAH.

De yngsta utvecklingsstadierna av fisk är de mest känsliga för exponeringen för olja och kan leda till reducerad kläckbarhet och abnormal utveckling av yngel. Lågdosexponering av vattenlösliga oljefraktioner i de koncentrationer som kan förekomma vid ett oljespill (ca 100 μg /l) kan emellertid ge upphov till subletala effekter som är svårare att upptäcka. Fysiologiska mätningar har registrerat en förhöjd enzymaktivitet hos fisk vid så låga koncentrationer som 40 μg /l av Nordsjöolja vilket visar att fiskens avgiftningssystem har trätt i funktion.

Ett relativt litet oljespill under en kritisk period kan orsaka mycket större skada än ett avsevärt större spill under en annan del av året. Det hittills värsta exemplet från Östersjön är ett oljeutsläpp på omkring 10 ton som ägde rum vid Öland 1976 och som beräknas ha förorsakat 60 000 alfåglars död. Undersökningar utförda i Östersjön under vintern 1992-1993 visade att mer än 9 miljoner sjöfåglar fördelade på cirka 30 arter utnyttjar Östersjön som övervintringsområde. Exempelvis återfinns mer än 90 % av Nordeuropas hela populationer av alfågel och svärta i öppna Östersjön vintertid. De stora fartygsstråken passerar Pommerska bukten och vidare norrut förbi Hoburgs bank vid Gotlands sydspets där stora mängder av alfågel samlas. De ökande mängderna av oljeskadad fågel utgör en indikation på den ökande fartygstrafiken i Östersjön och Västerhavet. Under åren 1994-1996 avlivades ca 60 000 alfåglar längs Gotlands kust. Den fulla omfattningen av oljeskadorna hos sjöfågel är emellertid inte känd. Studier i Nordsjön har visat att endast 7-40 % av de fåglar som dör på grund av olja återfinns skadade eller döda på stränderna. Det verkliga antalet oljeskadade fåglar är alltså mångdubbelt större än vad fynden på stränderna anger.

Återhämtningsförlopp

Olja bryts ned av marina bakterier som utnyttjar oljan som kolkälla. Tillräckliga mängder av syre och närsalter krävs för att vidmakthålla tillväxt och metabolism hos mikroorganismerna. Resultatet blir en ökad produktion av bakterier samt nedbrytningsprodukterna koldioxid och vatten. Vid högre temperaturer kommer oljan att avdunsta samtidigt

som den mikrobiologiska nedbrytningen sker fortare. De biologiska effekterna av oljespill i tropikerna tycks bli mindre än i tempererade eller arktiska vatten. Erfarenheterna från olyckan med Exxon Valdez vid Alaska har emellertid visat att det också i dessa kalla vatten finns mikroorganismer med mätbart nedbrytande effekt på olja. Kvantitativa uppskattningar av takten i naturlig biologisk nedbrytning varierar från ca 0.03 g till maximalt 60 g olja per ton havsvatten och dygn i kroniskt oljeförorenade vattenområden. Det finns emellertid en rad högmolekylära substanser i oljan som är svåra att bryta ned och som kan tas upp av andra organismer som fisk och skaldjur.

Även om skadorna på den marina miljön efter ett oljespill inte är irreversibla kan återhämtningsförloppet bli långvarigt. I den fria vattenmassan gör den snabba utspädningen tillsammans med den normalt korta generationstiden för planktoniskt levande organismer att skadorna snabbt elimineras. De biologiska nedbrytningsprocesserna är verksamma främst när det gäller de lättare beståndsdelarna i oljan. Dessa bryts ned till komponenter som löses i vattnet. Det som blir kvar av oljan får därigenom högre densitet och kan så småningom sjunka till botten. När oljan når bottnar och stränder uppstår emellertid mera långsiktiga skador. Det räcker med några gram olja per kvadratmeter för att orsaka omfattande negativa effekter på bottenlevande organismer. Effekterna kvarstår under betydligt längre tid än i den fria vattenmassan, speciellt om oljan lagras in i bottensediment vid låg temperatur och dåliga syreförhållanden. Nedbrytningen av de tyngre oljefraktionerna går då mycket långsamt eller kan helt upphöra. Oljeförorenade sediment kan också leda till skador på bottenlevande fiskarter som ål och plattfisk.

Tiden som krävs för att den marina miljön skall hinna återhämta sig efter ett oljespill kan variera från några veckor till många år. Den kemiska komplexiteten hos olja komplicerar bedömningarna av de biologiska effekterna under längre tidsrymder. Det finns emellertid knappast några bevis för kvarstående effekter av oljeförorening på samhälls- och populationsnivå. Tiden för återhämtning är i allmänhet kortare i hårt exponerade områden (2-3 år) och avsevärt längre i skyddade områden (20-30 år).

Återhämtningen av det marina växt- och djurlivet i ett oljepåverkat kustområde beror generellt på hur reproduktionen sker hos de drabbade arterna. Många marina fastsittande eller orörliga arter har ett planktoniskt larvstadium vilket innebär att "lediga" ytor som är tillräckligt fria från olja kan börja återkoloniseras redan vid nästa rekryteringstillfälle året därpå. Vissa arter saknar däremot frisimmande larvstadium och för dessa kan det ta många år innan de lyckas nå sina ursprungliga områden igen.

Fallstudier i svenska vatten

De flesta registrerade utsläppen av olja är små och fördelas relativt snabbt i vattenmassan. Miljöpåverkan av dessa utsläpp är därför svåra att mäta. Undersökningar av de långsiktiga miljöeffekterna av oljeutsläpp har i stället koncentrerats till utsläpp större än 1 000 ton. I svenska vatten är det bara utsläppet av ca 1 000 ton olja i samband med grundstötningen av Tsesis i Stockholms södra skärgård 1977 som följts upp med miljöundersökningar under längre tid.

Vid grundstötningen av Tsesis nådde ansenliga mängder olja bottnarna. De bottenlevande organismerna reagerade omedelbart med hög dödlighet, Den påföljande vintern uppvisade bottenlevande kräftdjur signifikant ökad frekvens av embryonala skador. Inte förrän den andra sommaren efter olyckan kunde de första tecknen på en återhämtning observeras på de mest påverkade platserna.

Fallstudier internationellt

Torrey Canyon. Grundstötning vid Cornwall i Storbritannien 1967. Utsläpp av ca 100 000 ton råolja. Vid bekämpning av oljan användes stora mängder dispergeringsmedel som var betydligt giftigare än nutida medel. Det dröjde mer än 10 år innan djur- och växtlivet på klippkusten hade återhämtat sig.

Amoco Cadiz. Grundstötning utanför Bretagne i Frankrike 1978. Utsläpp av ca 220 000 ton lätt råolja. Utsläppet ägde rum på grunt vatten i hårt väder och en 320 km lång kuststräcka påverkades. I likhet med många andra oljeutsläpp bildades en mousse med 30 % vatteninnehåll efter det att oljan hade runnit ut i havet. På grund av den stora andelen av olja med låg kokpunkt så avdunstade ca 30 % av oljan medan 14 % löstes i vattenfasen, 8 % bands till sedimenten och 28 % landade på stränderna. Den olja som löstes i vattnet bröts snabbt ned av mikroorganismer vilket indikerades av sjunkande närsalts- och syrgaskoncentrationer. Enligt kontrollerade laboratorieundersökningar är emellertid en fullständig nedbrytning av de olika oljefraktionerna till koldioxid och vatten begränsad. 40 % av bottenlivet eliminerades i vissa av de påverkade områdena och viss fiskdödlighet observerades upp till 10 km från vraket. De exponerade klippstränderna var nästan helt fria från olja ett par veckor efter olyckan medan sandstränder var fria från olja efter 1-3 år beroende på penetration av oljan ned i sanden. För stränder täckta med klappersten och grus tog det 3-5 år medan det i skyddade områden med lermineral troligen krävs mer än 10 år innan en återhämtning har skett. De ekonomiskt viktiga ostronodlingarna för-

störde under lång tid. Sju år efter olyckan var ostron fortfarande kontaminerade. Under de två första åren efter olyckan observerades också en hög frekvens av fenröta hos plattfisk.

Exxon Valdez. Grundstötning i Prince William Sound i Alaska 1989. Utsläpp av ca 42 000 ton råolja. Omkring 5 000 km av kusten förorenades. Speciellt hårt drabbades fåglar och beståndet av utter. Den största delen av oljan togs bort under det första året genom massiva bekämpnings- och saneringsinsatser. Tre år efter olyckan hade de flesta förorenade kustområden återhämtat sig, dvs. sammansättningen av växt- och djurarter hade återgått till den för området normala. Endast svårt nedsmutsade områden som på grund av tekniska svårigheter inte kunnat saneras uppvisade fortfarande sex år efter utsläppet negativa miljöeffekter. Reproduktionen av lax drabbades hårt och ännu tre år efter olyckan dog upp till 40 % av laxäggen i de vattendrag som förorenats.

Braer. Förlisning vid Shetlandsöarna 1993. Utsläpp av ca 87 000 ton lätt råolja. Olyckan skedde i mycket hårt väder och lasten dispergerades snabbt i den grova sjön. Detta medförde att skadorna i viss mån begränsades. De största skadorna uppstod vid fiskodlingarna. Två år efter förlisningen kunde förhöjda halter av olja fortfarande uppmätas i djupare liggande bottnar.

Sea Empress. Grundstötning utanför Milford haven i Storbritannien 1996. Utsläpp av ca 70 000 ton lätt råolja. Området är starkt påverkat av tidvatten. Olyckan skedde några veckor innan stora grupper av migrerande fåglar väntades till området. Enligt vissa bedömningar kan det dröja 30 år innan skadorna på bottenlivet har läkt. Mot detta talar att miljöskadorna efter *Braer* som fraktade samma typ av råolja inte blev så allvarliga som man först befarat.

Miljöeffekter av oljeutvinning till havs

Tillförseln av olja i samband med exploatering av olja till havs omfattar oavsiktliga oljespill, dumpning av borrkax och utsläpp av produktionsvatten. Erfarenheter från Nordsjön visar att borrkax blandad med olja utgör den största källan till oljeförorening av bottnarna runt produktionsplattformarna. Oljan härrör från det borrslam innehållande dieselolja som används för att smörja borren, föra upp borrkaxet till ytan och kontrollera trycket i oljereservoaren. Användningen av dieselolja i borrslam är nu förbjuden på grund av sitt höga innehåll av aromatiska oljekomponenter.

Depositionen av material till bottnarna har en direkt fysisk påverkan på de bottenlevande organismerna i omedelbar närhet av plattformen (ca 100 m) vilket visar sig i form av ett minskat antal arter. Längre ut (upp till ca 1 500 m) kan de biologiska effekterna på samhällsnivå relateras till en gifteffekt orsakade av olja. Det finns ett starkt negativt samband mellan artrikedom och koncentrationen av olja i sedimenten. Koncentrationer av olja i sediment som är 1 000 gånger högre än bakgrundsvärden kan observeras upp till 750 m från anläggningarna tillsammans med en starkt förändrad sammansättning av bottenfaunan. Därefter återfinns en övergångszon mellan 750 och 1 500 m där oljekoncentrationen varierar mellan 20-100 gånger bakgrundsnivån och där faunan återgår till ett normalt utseende. Mellan 1 000 och 3 000 m från utsläppskällan kan koncentrationen av olja i sedimenten nå 20 gånger bakgrunden. På större avstånd kan inga tydliga effekter på bottenfaunasamhället observeras. I vissa områden med intensiv borrning eller produktion har fastställts signifikant högre koncentrationer av olja i sedimenten jämfört med bakgrunden på avstånd mellan 5 och 10 km från utsläppskällorna.

En påverkan av artrikedomen hos bottenfaunan tycks börja vid koncentrationer runt 50-60 ppm. Dessa nivåer återfinns normalt upp till 1 000 m från anläggningarna. En mera storskalig utbredning av oljekontaminerade sediment har emellertid observerats ju längre tid som utvinningen har pågått i området.

Sverker Evans

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet
   – nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
3. Välfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.
    120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.
    Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.
25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. S.
26. Från hembränt till Mariakliniken.
    – fakta om ungdomar och svartsprit. S.
27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
30. Utlandsstyrkan. Fö.
31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
33. Historia, ekonomi och forskning.
    Fem rapporter om idrott. In.
34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
35. Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
36. Identifiering och identitet i digitala miljöer
    – Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. K.
37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
39. Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. M.
40. BROTTSOFFER.
    Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
41. Läkemedelsinformation för alla. S.
42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
43. Hur skall Sverige må bättre?
    – första steget mot nationella folkhälsomål. S.
44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
45. Sotning i framtiden. Fö.
46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
47. Bulvaner och annat. Ju.
48. Kontrollerad och ifrågasatt?
    – intervjuer med personer med funktionshinder. S.
49. Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. K.
50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
51. Vuxenutbildning och livslångt lärande.
    Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
52. Utstationering av arbetstagare. A.
53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.
    Rotundan, Rosenbad 1997-11-18.K.
55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi
57. DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier. IT-kommissionens rapport 6/98. K.
59. Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. Fö.
60. Kring Hallandsåsen. M.
61. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jo.
62. Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. M.
63. En god affär i Motala.Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
64. Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. N.
65. Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. K.
66. FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. U.
67. Socialavgiftslagen. S.
68. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. M.
69. Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. U.
70. Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommmissionens rapport 7/98. K.
71. Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. In.
72. Kommunala finansförbund. Fi.
73. Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. In.
74. Styrningen av polisen. Ju.
75. Djurförsök. Jo.
76. Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. In.
77. Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegation ens rapport 3. N.
78. Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. N.
79. IT och regional utveckling. Erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommmissionens rapport 9/98. K.
80. Bostadsrättsregister.Ju.
81. Användningen av vissa statsflygplan, m.m. SB.
82. Försäkringsföreningar–ett reformerat regelsystem Fi.
83. DUKOM Distansutbildningskommittén. På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. U.
84. DUKOM Distansutbildningskommittén. Flexibel utbildning på distans. U.
85. Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB.
86. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Östeuropa. Ju.
87. Premiepensionsmyndigheten. Fi.
88. Domaren och Beredningsorganisationen - utbildning och arbetsfördelning. Ju.
89. Greppet – att vända en regions utveckling. Rapport från Söderhamnskommittén. N.
90. Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. Ju.
91. Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. In.
92. Goda idéer om småföretag och samverkan. Småföretagsdelegationens rapport 5. N.
93. Kapitalförsörjning till småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 6. N.
94. Förslagskatalog. Småföretagsdelegationens rapport 7. N.
95. Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. M.
96. Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. UD.
97. Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. SB.
98. Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. N.
99. acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
100. Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
101. Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. SB.
102. Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. SB.
103. Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. SB.
104. Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. S.
105. Minska regleringen av kommuner och landsting. In.
106. Unga i ohälsoförsäkringen. Tid för aktivitet och utveckling. S.
107. Främjandelagen – en översyn. A.
108. Analysera mera. Jo.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

109. Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. K.
110. Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. Ju.
111. E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. U.
112. Resurser på lika villkor? U.
113. I God Tro. Samhället och nyandligheten. S.
114. Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. SB.
115. Distansarbete. A.
116. Stoppreglerna. Fi.
117. *Utgått*
118. "Sustainable Sweden" – a SUCCESS story. Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. N.
119. Kommunal uppdragsverksamhet 1998. In.
120. Efterlevandepension.En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. S.
121. Arbetsförhållanden och attityder. – professionellas möten med personer med funktionshinder. S.
122. E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. Fi.
123. Folkrättslig status m.m. Fö.
124. Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. SB.
125. Statens museer för världskultur. Ku.
126. Beskattning utan taxfree. Fi.
127. Tullagens överklaganderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. Fi.
128. Forskningspolitik. U.
129. Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. K.
130. Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaringen av använt kärnbränsle. M.
131. CSN – En myndighet i ständig förändring. U.
132. En granskning av Estoniakatastrofen och dess följder. K.
133. God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 11/98 K.
134. Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. SB.
135. Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. Ju.
136. Redovisning och aktiekapital i euro. Ju.
137. Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. M.
138. Kvinnor, män och funktionshinder. S.
139. En särskild utsatthet. Om personer med funktionshinder från andra länder. S.
140. Effektivitet och kvalitet i tvångsvården. Fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS) + Bilagedel. S.
141. Medling och lönebildning. + Bilagor. A.
142. Ny svensk filmpolitik. Ku.
143. Ett tryggare Sverige. Ett gemensamt system för mobil kommunikation. K.
144. Automatspel. Fi.
145. EU- ett demokratiprojekt? Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
146. Från Magna Charta till Motionerna. Om lobbning i USA, EU och Sverige. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
147. Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket. Jo.
148. Rikstrafiken – vissa principfrågor. K.
149. Att bilda försäkringskassa i Västra Götaland. S.
150. Utvidgat balanskrav – omfattande verksamhet i kommunala företag. In.
151. Kosnadsutjämning för kommuner och landsting. En översyn av statsbidrags- och utjämningssystemet. + Bilaga. In.
152. Vindkraften – en ren energikälla – tar plats. M.
153. Hur skall man finansiera välfärden i det globaliserade IT-samhället? Ett samtal om IT-utveckling och offentlig ekonomi anordnat av IT-kommissionen och ESO. Rotundan, Rosenbad. IT-kommissionens rapport 12/98. K.
154. OAS i framtiden. S.
155. Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
156. Alkoholpolitikens medel. Införsel av och partihandel med spritdrycker, vin och starköl. S.
157. Biogas som fordonsbränsle. N.
158. Att komma åt oljeutsläppen. K.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]
En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. [63]
Användningen av vissa statsflygplan, m.m. [81]
Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB. [85]
Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. [97]
Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. [101]
Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. [102]
Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. [103]
Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. [114]
Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. [124]
Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. [134]
EU- ett demokratiprojekt? Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [145]
Från Magna Charta till Motionerna. Om lobbning i USA, EU och Sverige. Demokratiutredningens skriftserie.[146]

Justitiedepartementet

BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]
En samlad vapenlagstiftning. [44]
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]
Bulvaner och annat. [47]
Styrningen av polisen. [74]
Bostadsrättsregister.[80]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Östeuropa. [86]
DOMAREN OCH BEREDNINGS-ORGANISATIONEN
– utbildning och arbetsfördelning. [88]
Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. [90]
Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. [110]
Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. [135]
Redovisning och aktiekapital i euro. [136]
Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser. Demokratiutredningens skriftserie. [155]

Utrikesdepartementet

1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]
Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. [96]

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]
Utlandsstyrkan. [30]
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]
Sotning i framtiden. [45]
Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. [59]
Folkrättslig status m.m. [123]

Socialdepartementet

Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. [25]
Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. [26]
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]
Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]
Företagare med restarbetsförmåga. [34]
Den framtida arbetsskadeförsäkringen. [37]
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]
Läkemedelsinformation för alla. [41]
Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]
Kontrollerad och ifrågasatt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. [48]
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [50]
Socialavgiftslagen. [67]
Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. [104]
Unga i ohälsoförsäkringen.
Tid för aktivitet och utveckling. [106]
I God Tro. Samhället och nyandligheten. [113]
Efterlevandepension. En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. [120]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Arbetsförhållanden och attityder – professionellas möten med personer med funktionshinder. [121]
Kvinnor, män och funktionshinder. [138]
En särskild utsatthet. Om personer med funktionshinder från andra länder. [139]
Effektivitet och kvalitet i tvångsvården. Fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS) + Bilagedel. [140]
Att bilda försäkringskassa i Västra Götaland. [149]
OAS i framtiden. [154]
Alkoholpolitikens medel. Införsel av och partihandel med spritdrycker, vin och starköl. [156]

Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. [19]
IT-kommissionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]
Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT-kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]
Identifiering och identitet i digitala miljöer.
– Referat från en hearing den 12 november 1997.
IT-kommissionens rapport 4/98. [36]
Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. [49]
Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. [54]
IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier.
IT-kommissionens rapport 6/98. [58]
Nya tider, nya förutsättningar...
IT-kommissionens rapport 8/98. [65]
Skolan, IT och det livslånga lärandet.
Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04,
IT-kommissionens rapport 7/98. K. [70]
IT och regional utveckling.
erfarenheter från tre hearingar under mars 1998.
IT-kommissionens rapport 9/98. [79]
Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. [109]
Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. [129]
En granskning av Estoniakatasrofen och dess följder. [132]
God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 1198.[133]
Ett tryggare Sverige. Ett gemensamt system för mobil kommunikation. [143]
Rikstrafiken – vissa principfrågor. [148]
Hur skall man finansiera välfärden i det globaliserade IT-samhället? Ett samtal om IT-utveckling och offentlig ekonomi anordnat av IT-kommissionen och ESO. Rotundan, Rosenbad. IT-kommissionens rapport 12/98. [153]
Att komma åt oljeutsläppen. [158]

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. [12]
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]
En gräns – en myndighet? [18]
Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]
Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]
Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]
Kommunala finansförbund. [72]
Försäkringsföreningar–ett reformerat regelsystem [82]
Premiepensionsmyndigheten. [87]
Stoppreglerna. [116]
E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. [122]
Beskattning utan taxfree. [126]
Tullagens överklaganderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. [127]
Automatspel. [144]

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]
Vuxenutbildning och livslångt lärande.
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. [51]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. [57]
FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. [66]
Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. [69]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
På distans utbildning, undervisning och lärande.
Kostnadseffektiv distansutbildning. [83]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

DUKOM Distansutbildningskommittén.
Flexibel utbildning på distans. [84]
E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. [111]
Resurser på lika villkor? [112]
Forskningspolitik. [128]
CSN – En myndighet i ständig förändring. [131]

Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]
Livsmedelstillsyn i Sverige. [61]
Djurförsök. [75]
Analysera mera. [108]
Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket. [147]

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]
Utstationering av arbetstagare. [52]
Främjandelagen – en översyn. [107]
Distansarbete. [115]
Medling och lönebildning. + Bilagor. [141]

Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]
Statens museer för världskultur. [125]
Ny svensk filmpolitik. [142]

Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]
Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]
Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. [64]
Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 3. [77]
Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. [78]
Greppet – att vända en regions utveckling. Rapport från Söderhamnskommittén. [89]
Goda idéer om småföretag och samverkan. Småföretagsdelegationens rapport 5. [92]
Kapitalförsörjning till småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 6. [93]
Förslagskatalog. Småföretagsdelegationens rapport 7. [94]
Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. [98]
"Sustainable Sweden" – a SUCCESS story.
Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. [118]
Biogas som fordonsbränsle. [157]

Inrikesdepartementet

Historia, ekonomi och forskning. Fem rapporter om idrott. [33]
Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. [71]
Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. [73]
Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. [76]
Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. [91]
acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [99]
Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [100]
Minska regleringen av kommuner och landsting. [105]
Kummunal uppdragsverksamhet 1998. [119]
Utvidgat balanskrav – omfattande verksamhet i kommunala företag. [150]
Kostnadsutjämning för kommuner och landsting. En översyn av statsbidrags- och utjämningssystemet. + Bilaga. [151]

Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]
Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]
Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. [39]
Kring Hallandsåsen. [60]
Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. [62]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. [68]
Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. [95]
Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaring av använt kärnbränssle. [130]
Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. [137]
Vindkraften – en ren energikälla – tar plats. [152]

FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91. TELEFON: 08-690 91 90
E-POST: fritzes.order@liber.se
FRITZES INTERNETBOKHANDEL: www.fritzes.se

ISBN 91-38-21088-6
ISSN 0375-250X