

## Regeringens proposition

1982/83: 87

### om vattenföroreningsavgift;

beslutad den 26 januari 1983.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

CURT BOSTRÖM

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Otillåtna utsläpp av olja och andra skadliga ämnen från fartyg förorenar våra farvatten och utgör ett hot mot den marina miljön. I syfte att motverka sådana utsläpp föreslås i propositionen en ekonomisk sanktion kallad vattenföroreningsavgift. Bestämmelser om avgiften bör tas in i lagen (1980: 424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Vattenföroreningsavgift skall enligt förslaget tas ut när något av utsläppsförbuderna i lagstiftningen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg överträds. I ett första skede gäller detta enbart oljeutsläpp. Avgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläppets omfattning och fartygets storlek. Avgiftsbeloppen är höga och finns angivna i en särskild tabell. Avgift skall påföras fartygets redare eller ägare – även juridiska personer – efter principen om strikt ansvar.

Frågor om vattenföroreningsavgift prövas av tullverkets kustbevakning, vars beslut kan överklagas till allmän domstol. För att säkra bevisning föreslås tullverket och sjöfartsverket få ingripa med olika åtgärder mot fartyg, bl. a. förbud att lämna hamn. Ingripanden föreslås även få ske för att säkerställa betalning av avgiften. Beslut om vattenföroreningsavgift skall enligt förslaget kunna verkställas omedelbart, om inte säkerhet ställs för avgiften.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1984.

## Propositionens lagförslag

### 1 Förslag till

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg

dels att nuvarande 8, 9 och 10 kap. skall betecknas 9, 10 och 11 kap.,

dels att 1–3 §§ i det nya 9 kap. skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas ett nytt kapitel, 8 kap., samt nya bestämmelser, 9 kap. 4–7 §§, av nedan angivna lydelse.

#### Nuvarande lydelse

#### Föreslagen lydelse

##### 8 kap.

##### Vattenföroreningsavgift

###### 1 §

*En särskild avgift (vattenföroreningsavgift) skall tas ut, om 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.*

*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.*

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

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

## 3 §

Vattenföroreningsavgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläp-  
pets omfattning samt fartygets  
storlek (bruttodräktighet) enligt föl-  
jande tabell.

Utsläppt oljemängd i liter	Avgift i kr. 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	5 000 kr.	7 500 kr.	10 000 kr.	12 500 kr.
1 000–26 000	5 000 kr. jänte 1 000 kr. per påbörjat antal 1 000	7 500 kr. jänte 1 500 kr.	10 000 kr. jänte 2 000 kr.	12 500 kr. jänte 2 500 kr.
26 001–101 000	30 000 kr. jänte 800 kr. per påbörjat antal 1 000	45 000 kr. jänte 1 200 kr.	60 000 kr. jänte 1 600 kr.	75 000 kr. jänte 2 400 kr. per påbörjat antal 1 000 liter utöver 26 000 liter
101 001–501 000	90 000 kr. jänte 200 kr. per påbörjat antal 1 000	135 000 kr. jänte 300 kr.	180 000 kr. jänte 400 kr.	255 000 kr. jänte 600 kr. per påbörjat antal 1 000 liter utöver 101 000 liter
501 001 och mer	170 000 kr. jänte 100 kr. per påbörjat antal 1 000	255 000 kr. jänte 150 kr.	340 000 kr. jänte 200 kr.	495 000 kr. jänte 300 kr. per påbörjat antal 1 000 liter utöver 501 000 liter

Med bruttodräktigheten avses det bruttodräktighetstal som anges i det för fartyget gällande mätbrevet.

## 4 §

Om en vattenföroreningsavgift enligt 3 § med hänsyn till omständigheterna framstår som uppenbart oskäligen, får den nedsättas eller efterges.

## 5 §

Frågor om vattenföroreningsavgift prövas av tullverket.

## 6 §

Kan det skäligen antas att vattenföroreningsavgift skall tas ut, får tullverket eller annan myndighet som regeringen utser meddela de förbud eller förelägganden beträffande fartyget som är nödvändiga för att säkra bevisning, såsom förbud mot fartygets avgång eller vidare resa eller föreläggande att fartyget skall anlöpa viss hamn.

Finns det inte längre fog för en åtgärd enligt första stycket, skall åtgärden omedelbart hävas.

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

## 7 §

Påförs någon som är ägare av fartyget eller lasten vattenföroreningsavgift, får tullverket 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.

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.

## 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.

## 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 utövade det avgörande inflytandet över fartygets drift.

## 10 §

I avgiftsärenden hos tullverket är fartygets befälhavare behörig att på partens vägnar ta emot underrättelse enligt 15 § förvaltningslagen (1971:290) och avge yttrande som avses i samma lagrum. Han är på motsvarande sätt behörig att ta emot underrättelse om tullverkets beslut enligt 18 § nämnda lag och att överklaga beslutet.

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

## 8 kap. Besvär m. m.

## 9 kap. Besvär m. m.

## 1 §

Har beslut enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5 eller 6 § meddelats av annan myndighet än sjöfartsverket skall det genast underställas verket. *Beslut som skall underställas får inte överklagas.*

*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 kap. 6 § har meddelats av annan myndighet än tullverket, skall det genast underställas detta verk.*

## 2 §

Beslut som har meddelats av sjöfartsverket i *fråga* som avses i 7 kap. 4 § första stycket, 5 eller 6 § överklagas hos kammarrätten genom besvär.

Beslut som har meddelats av sjöfartsverket i *frågor* som avses i 7 kap. 4 § första stycket, 5 eller 6 § får överklagas hos kammarrätten genom besvär.

Beslut i andra frågor som avses i denna lag överklagas genom besvär

Beslut i andra frågor som avses i 1–7 kap. får överklagas genom besvär

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

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

## 3 §

*Beslut i frågor som avses i denna lag gäller omedelbart, om inte annat föreskrivs i beslutet. I fråga om beslut som skall underställas sjöfartsverket kan detta förordna att beslutet inte skall gälla tills vidare.*

*Tullverkets beslut om vattenföreningsavgift 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 tullmyndighet som meddelat det överklagade beslutet har sitt säte. Besvärshandlingen skall ha kommit in till domstolen inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet.*

## 4 §

*Beslut som skall underställas någon enligt denna lag får inte överklagas. Detsamma gäller beslut som meddelats inom sjöfartsverket eller tullverket och som, enligt vad regeringen förordnar, skall underställas någon inom verket samt tullverkets beslut att vägra ta emot erbjuden säkerhet för vattenföreningsavgift.*

## 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.

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 tullverket som har överklagats enligt 3 §.

## 6 §

Tullverkets 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.

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 tullverket kan det berörda verket förordna att beslutet tills vidare inte skall gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

*En påförd vattenföroreningsavgift bortfaller i den mån verkställighet inte har skett inom tio år från det att beslutet vann laga kraft.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984.

Bestämmelserna i 8 kap. tillämpas endast i fråga om överträdelser som har skett efter ikraftträdandet.

## 2 Förslag till

### Lag om ändring i sjölagen (1891: 35 s. 1)

Härigenom föreskrivs att 40 § sjölagen (1891: 35 s. 1)<sup>1</sup> skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 §<sup>2</sup>

Partrederi föreligger, om flera överenskommit att under delad ansvarighet gemensamt driva sjöfart med eget fartyg. Anmälan om partrederiavtal kan göras hos registermyndigheten, som har att ofördröjligen anteckna anmälningen i det register där fartyget är infört eller, om det ej är registrerat, kungöra densamma. Närmare föreskrifter om anmälnings- och kungörelseförfarandet meddelas av regeringen.

För de förpliktelser som *uppkomma* för partrederiet sedan rederiavtalet anmälts till registermyndigheten svarar varje redare endast i förhållande till sin andel i fartyget i den mån han ej åtagit sig större ansvarighet. För dessförinnan uppkomna rederiförpliktelser *svara* redarna solidariskt.

För de förpliktelser som *uppkommer* för partrederiet sedan rederiavtalet anmälts till registermyndigheten svarar varje redare endast i förhållande till sin andel i fartyget i den mån han ej åtagit sig större ansvarighet. För dessförinnan uppkomna rederiförpliktelser *svara* redarna solidariskt. *I fråga om betalningsansvar för vattenföroreningsavgift enligt 8 kap. lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg gäller 8 kap. 2 § andra stycket nämnda lag.*

I fråga om redarnas inbördes rättigheter och skyldigheter tillämpas bestämmelserna i 41–57 §§ i den mån annat ej avtalats.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1975:1289.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1977:681.

Utdrag  
KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1982-08-19

**Närvarande:** statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Molin

**Föredragande:** statsrådet Elmstedt

**Lagrådsremiss om vattenföroreningsavgift**

---

## 1 Inledning

I departementspromemorian (Ds K 1981: 8) Vattenföroreningsavgift behandlas frågan hur en ekonomisk sanktion mot olagliga utsläpp av olja och andra skadliga ämnen från fartyg bör utformas. Promemorian innehåller bl. a. förslag till en ny sådan sanktion, kallad vattenföroreningsavgift. Enligt förslaget skall regler om vattenföroreningsavgift tas in i lagen (1980: 424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg (ändrad 1980: 1032, VFL). Promemorian och bilagorna 6 och 7 till den, som innehåller författningsförslag, bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En inom kommunikationsdepartementet upprättad sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

Den gällande ordningen på rättsområdet redovisas i promemorian. Där finns också faktamaterial rörande omfattningen av utsläpp från fartyg och jämförelser mellan straffpåföljder för olagliga utsläpp i Sverige och utomlands. Beträffande detta bakgrundsmaterial och de närmare överväganden som ligger bakom förslaget till vattenföroreningsavgift får jag hänvisa till promemorian.

## 2 Allmän motivering

### 2.1 Allmänna synpunkter

Störningar i miljön genom buller och utsläpp av förorenande ämnen har under de senaste årtiondena blivit en alltmer påtaglig realitet. En ökad medvetenhet om värdet av en god yttre miljö har bidragit till att miljö-  
vårdsfrågor fått en betydelsefull plats i samhällsdebatten. I olika samman-

hang reses krav på att statsmakterna vidtar åtgärder för att slå vakt om miljön. Så har också skett i ökad utsträckning.

Ett område där en rad miljöförbättrande åtgärder har vidtagits, både internationellt och i Sverige, är skyddet av den marina miljön mot utsläpp av skadliga ämnen från fartyg. Ett internationellt samarbete på detta område har funnits sedan början av 1950-talet, och flera internationella överenskommelser som syftar till att skydda den marina miljön mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen från fartyg har ingåtts. Överenskommelserna innehåller regler om förbud mot eller begränsning av utsläpp av sådana ämnen. Vidare finns regler om åtgärder i syfte att förebygga utsläpp samt om kontroll och övervakning m. m. Internationella överenskommelser finns också om samarbete för att bekämpa inträffade utsläpp. Den internationella regleringen har utvecklats successivt såväl inom ramen för IMO<sup>1</sup> – FN:s fackorgan för tekniska sjöfartsfrågor – som genom regionalt samarbete, t. ex. rörande skyddet av Östersjöns marina miljö.

En översikt över de åtgärder som har vidtagits, både internationellt och i Sverige, och sådana åtgärder som vidtas fortlöpande för att förbättra sjösäkerheten finns i den av riksdagen godkända prop. 1980/81: 119 om miljösäkrare sjötransporter. Bland de förebyggande åtgärderna mot avsiktliga utsläpp behandlas frågan om straffavgifter i avsnitt 4.1 i bilaga 2. Där pekas bl. a. på att prop. 1979/80: 167 om åtgärder mot vattenförorening från fartyg innehöll förslag om skärpta straff för brott mot förbud att släppa ut olja eller andra skadliga ämnen från fartyg. I enlighet med förslaget höjdes straffmaximum i VFL för sådana brott från ett till två års fängelse. I propositionen togs även upp frågan om att införa en ny ekonomisk påföljd, varvid erinrades om att denna fråga hade behandlats såväl i betänkandena (SOU 1979: 43) Ren tur – program för miljösäkra sjötransporter och (Ds Ju 1978: 5) Företagsböter som i departementspromemorian (Ds Ju 1979: 10) Företagsböter – förslag till lagtexter. Min företrädare anförde då att frågan om ekonomiska sanktioner borde övervägas vidare. En arbetsgrupp inom regeringskansliet tillsattes därför med uppgift att skyndsamt lämna förslag till hur en i sammanhanget användbar ekonomisk sanktion borde utformas.

Jordbruksutskottet (JoU 1979/80: 48) välkomnade detta initiativ och fann i likhet med föredraganden att frågan borde prioriteras bland de åtgärder som kan bli aktuella inom ramen för de fortsatta strävandena att motverka skador på den marina miljön.

Arbetsgruppens överväganden och förslag redovisas i den inledningsvis omnämnda departementspromemorian (Ds K 1981: 8) Vattenföroreningsavgift. Förslagen innebär i korthet följande. I lagstiftningen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg skall det, som ett komplement till böter och fängelse, föras in en särskild sanktionsavgift, benämnd vattenförore-

<sup>1</sup> International Maritime Organization. Före den 22 maj 1982 var organisationens namn Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, IMCO.

ningsavgift. Vattenföreningssavgift skall tas ut när något av utsläppsförbudet i lagstiftningen om åtgärder mot vattenförening från fartyg överträds. Avgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläppets art och omfattning samt till fartygets storlek. Den skall påföras fartygets redare eller ägare – även juridiska personer – efter principen om strikt ansvar. Om det föreligger särskilda omständigheter skall avgiften kunna nedsättas eller efterges. För att vara avskräckande skall avgiften kunna uppgå till mycket höga belopp. Vattenföreningssavgift skall enligt förslaget beslutas av tullverkets kustbevakning, vars beslut kan överklagas till domstol. För att säkerställa betalning av avgiften får domstol förordna om kvarstad. Kustbevakningen och sjöfartsverket föreslås i samma syfte få ingripa med olika åtgärder mot fartyg, bl. a. förbud att lämna hamn.

Som jag nyss konstaterat berördes frågan om behovet av åtgärder som syftar till att avhålla potentiella förorenare från att släppa ut olja eller andra skadliga ämnen från fartyg redan vid tillkomsten av den nu gällande lagstiftningen om åtgärder mot vattenförening från fartyg. Min företrädare framhöll i prop. 1979/80: 167 (s. 41–42) för egen del att det inte är tillräckligt med skärpta straffskalor för att komma till rätta med olagliga utsläpp. I stället syntes honom tanken på någon form av ekonomisk sanktion, som gör det olönsamt att släppa ut skadliga ämnen, riktig. Som har framgått av det föregående anslöt sig även riksdagen till dessa tankegångar och ansåg att denna fråga borde prioriteras bland de åtgärder som kan bli aktuella inom ramen för de fortsatta strävandena att motverka skador på den marina miljön.

Behovet av en reform behandlas även i departementspromemorian. Enligt arbetsgruppen har man i och för sig anledning att räkna med att domstolarna kommer att ta intryck av den strängare syn på brott mot utsläppsförbud som redovisas i prop. 1979/80: 167 och att straffen för sådana överträdelser således kommer att skärpas även i rättstillämpningen. Man måste emellertid även i framtiden utgå från att de straff som utdöms inte verkar tillräckligt avskräckande på alla potentiella förövare av sådana brott. Arbetsgruppen anser fördenskull att det behövs kraftfullare åtgärder än de som nu står till buds, om man vill få till stånd en påtagligt förbättrad efterlevnad av gällande regler.

Så gott som samtliga remissinstanser ansluter sig till vad som i promemorian anförts om reformbehovet. Två instanser, Sveriges advokatsamfund och Sveriges redareförening, ifrågasätter dock om det finns något behov av en ekonomisk sanktion av det slag som föreslås i promemorian. Advokatsamfundet anser att behovet av juridiska möjligheter att ingripa mot fartyg som orsakar vattenförening redan nu är rimligt väl tillgodosett, medan resurserna att praktiskt övervaka vattenområdena och ingripa mot fartyg som genom utsläpp förorenar dessa inte på långt när är tillräckliga. Enligt Sveriges redareförening visar innehållet i promemorian att ett relativt litet antal fartygsutsläpp registreras varje år av kustbevakningen. I

åtskilliga av dessa fall är den utsläppta mängden miljöskaadliga ämnen ringa och påtagliga skador på miljön har inte påvisats. Bl. a. detta talar för att de föreslagna åtgärderna är obehövlige eller att de i vart fall skulle få begränsad effekt. Redareföreningen vill att statsmakterna i första hand inriktar sitt miljöskyddsarbete på aktiva insatser som förebygger utsläpp, t. ex. förbättringar avseende fartygen, mottagningsanordningar i hamnarna och resurser för att följa fartygsrörelser till sjöss och därvid snabbt kunna upptäcka eventuella utsläpp.

Självfallet delar jag Sveriges redareförenings uppfattning att statsmakterna skall arbeta aktivt för att åstadkomma förbättringar i de avseenden som nu angetts. Det ligger helt i linje med filosofin att det är nödvändigt att långsiktigt och målmedvetet arbeta på bred front för att minska miljöriskerna vid sjötransporter. Detta synsätt präglar i hög grad förslagen i prop. 1980/81: 119 om miljösäkrare sjötransporter. Även om många åtgärder redan har vidtagits för att skydda den marina miljön, kan man knappast beteckna resultatet som i alla avseenden tillfredsställande. Redareföreningens uttalande att antalet utsläpp från fartyg är relativt litet, att den utsläppta mängden miljöskaadliga ämnen är ringa och att påtagliga skador på miljön inte har påvisats ger närmast vid handen att förhållandena skulle i huvudsak vara tillfredsställande. Eftersom det är olagligt att släppa ut olja från fartyg kan det inte vara tillfredsställande med 200–350 registrerade utsläpp per år längs Sveriges kuster. Det verkliga antalet utsläpp är med säkerhet större. Jag vill i sammanhanget erinra om att det finns amerikanska bedömare som anger att endast ca 20 procent av de inträffade oljeutsläppen upptäcks och blir registrerade.

Min egen slutsats är att det finns ett behov av att komplettera de sedvanliga straffpåföljderna med någon form av ekonomisk sanktion, som skall verka avhållande på benägenheten att göra olagliga utsläpp. Jag delar följaktligen inte advokatsamfundets åsikt att de juridiska möjligheterna att ingripa mot förorenande fartyg är tillfredsställande. En jämförelse mellan svensk och utländsk straff tillämpning (jfr avsnitt 3.3 och 3.4 i departementspromemorian) visar att straffen är mycket låga i Sverige. Den främsta orsaken till detta synes vara det förhållandet att böter i Sverige utdöms i dagsböter och är beroende av gärningsmannens personliga ekonomiska förhållanden. Utomlands kan man ofta även döma ut böter av redare som är juridiska personer. Bötesbeloppen blir därmed av en helt annan storleksordning än som förekommer i Sverige.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att det sedan länge finns starka krav – både i riksdagen, bland allmänheten och i massmedia – på att man skall ingripa med strängare och effektivare påföljder mot dem som gör sig skyldiga till olagliga utsläpp. Remissutsläppet visar att dessa krav är väl förankrade bland berörda myndigheter och organisationer.

Införandet av en särskild ekonomisk sanktion mot vattenförorening från fartyg innebär att lagstiftningen på detta område får en motsvarighet till

vad som redan gäller för landförhållanden. Riksdagen beslutade våren 1981 vissa ändringar i miljöskyddslagen (1969: 387). Dessa innebär bl. a. att det i lagen infördes en särskild ekonomisk sanktion kallad miljöskyddsavgift. Den skall tas ut vid överträdelser som har medfört betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar. Avgiften skall i princip motsvara de ekonomiska fördelarna av en överträdelse (prop. 1980/81: 92, JoU 1981/82: 21, rskr 1981/82: 273, SFS 1981: 420).

I sammanhanget bör vidare påpekas att de i det föregående omnämnda förslagen till företagsböter möttes av en sådan kritik under remissbehandlingen att man i stället valt andra vägar att söka komma till rätta med brott i näringsverksamhet. På grundval av de allmänna överväganden som redovisades i anslutning till förslagen rörande företagsböter och remissyttrandena över dessa utarbetades departementspromemorian (Ds Ju 1981: 3) Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet. Promemorian innehåller bl. a. förslag till ändringar i brottsbalkens regler om förverkande samt till principer för användningen i lagstiftningen av avgifter som sanktionsmedel. Förslag i enlighet med promemorian har nyligen godkänts av riksdagen (prop. 1981/82: 142, JuU 1981/82: 53, rskr 1981/82: 328). Avsikten är dock att frågan om företagsböter skall belysas ytterligare.

Till komplettering av avsnitt 4 i departementspromemorian, som beskriver olika existerande sanktionsavgifter, kan nämnas att förslag om två nya sanktionsavgifter nyligen förelagts riksdagen. I utlänningslagen (1980: 376) har som ett komplement till böter eller fängelse föreslagits en särskild avgift för den som anställer en utlänning utan föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd. Avgiften utgör för varje sådan utlänning hälften av det basbelopp enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring som gällde när överträdelsen upphörde. Har överträdelsen pågått längre tid än tre månader utgör avgiften i stället ett helt basbelopp för varje utlänning. Frågor om påförande av avgift prövas av allmän domstol efter ansökan av åklagare (prop. 1981/82: 146). Förslaget har ännu inte prövats av riksdagen. Den andra avgiften återfinns i den nya arbetstidslagen (1982: 673). Vid sidan av straffbestämmelserna har införts en sanktionsavgift, kallad övertidsavgift, som påföljd för arbetsgivare som överträder lagreglerna om övertid. Avgiften utgör för varje timme otillåten övertid och för varje arbetstagare som har anlitats i strid mot övertidsreglerna en procent av det basbelopp som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen begicks. Frågor om övertidsavgift prövas av allmän domstol efter ansökan av åklagare (prop. 1981/82: 154, SoU 1981/82: 55, rskr 1981/82: 436).

Det är inte bara i Sverige som det ställs krav på kraftfulla åtgärder mot olagliga oljeutsläpp. I november 1981 antog IMO: s församlingsmöte enhälligt en resolution, som uppmanar konventionsstaterna att införa strängare straff för överträdelser av konventionsreglerna på detta område. Straffen bör företrädesvis utgöras av ekonomiska sanktioner mot redare, vilkas fartyg gör sig skyldiga till olagliga utsläpp.

## 2.2 Utformningen av en ny ekonomisk sanktion

I avsnitt 5.3 i departementspromemorian behandlas frågan, om det går att använda någon redan existerande eller föreslagen sanktion för att motverka olagliga utsläpp av farliga ämnen från fartyg. Vad som här kan vara av särskilt intresse är att se huruvida miljöskyddsavgiften eller den nya möjligheten enligt brottsbalken till förverkande av otillbörliga förtjänster eller besparingar hos en näringsidkare är användbara i sammanhanget.

En av de grundläggande förutsättningarna för att miljöskyddsavgift skall kunna utgå är att överträdelsen har medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten. I promemorian konstateras emellertid att många överträdelser av förbuden att släppa ut olja eller andra skadliga ämnen från fartyg inte medför några ekonomiska fördelar utan snarare förluster. Som exempel nämns överfyllning av tankar i hamn, varvid olja går förlorad. Om man inriktar sanktionen enbart på sådana överträdelser som medför ekonomiska fördelar skulle sannolikt huvuddelen av de vårdslösa utsläppen undgå den särskilda sanktionen. Enligt promemorian är detta helt oacceptabelt. Samma invändning – och ett antal ytterligare – kan riktas mot att enbart lita till en tillämpning av förverkandebestämmelsen i 36 kap. 3 a § brottsbalken.

Slutsatsen i promemorian är att det blir nödvändigt att utforma en särskild sanktion mot vattenföroreningar från fartyg. Denna sanktion bör helt anpassas till vattenföreningarslagstiftningens speciella förutsättningar och krav.

Ingen av remissinstanserna har förordat att man försöker använda någon existerande sanktionsform för att motverka vattenföroreningar från fartyg. Sålunda delar t. ex. Sveriges redareförening den i promemorian framförda uppfattningen att inget av de nu existerande sanktionssystemen passar helt och hållet in på de krav som bör ställas på en sanktion på detta område.

Även jag ansluter mig till slutsatsen att det inte finns något realistiskt alternativ till förslaget att utforma en särskild ekonomisk sanktion mot vattenförorening från fartyg. I det följande avser jag följaktligen att lämna förslag till hur denna sanktion bör utformas. Med tanke på den terminologi som används i lagstiftningen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg faller det sig, som framhålls i promemorian, naturligt att kalla sanktionen för vattenföreningarsavgift.

Innan jag går närmare in på utformningen av sanktionen vill jag uppehålla mig något vid de grundläggande krav som bör ställas upp för en vattenföreningarsavgift. Sådana krav diskuteras i avsnitt 5.2 i departementspromemorian. Det framhålls där att det främsta kravet är att sanktionen skall verka preventivt. Den måste därför vara ekonomiskt kännbar och rikta sig mot fartygets redare eller ägare. Övriga krav på sanktionen är – att den skall kunna tillämpas direkt mot juridiska personer – att den skall tas ut enligt principen om strikt ansvar

- att den skall vara användbar mot både svenska och utländska fartyg
- att man skall kunna säkra betalning av sanktionen
- att det skall finnas förutsättningar för en snabb handläggning av avgifts-  
ärenden
- att förfarandet inrymmer garantier för en sakkunnig behandling
- att sanktionen inte får ha karaktären av skadestånd.

Flera av de uppställda kraven präglas av de speciella förhållanden som råder inom sjöfarten. Vad som i sammanhanget är viktigt att beakta är de internationella överenskommelser på sjöfartens område som Sverige har anslutit sig till. Det gäller särskilt konventionerna på havsföreningensområdet, främst 1954 års internationella oljeskyddskonvention (OILPOL), 1973 års internationella havsföreningenskonvention i dess år 1978 ändrade lydelse (MARPOL 73/78) och 1974 års Helsingforskonvention. I kravet på att förfarandet måste inrymma garantier för en sakkunnig behandling ligger bl. a. att tillämpande myndigheter måste ha såväl kunskaper om den omfattande och komplicerade konventionsregleringen som tillgång till teknisk och nautisk expertis.

För egen del kan jag i allt väsentligt ansluta mig till de krav arbetsgruppen har ställt upp för sanktionen. Eftersom det, som jag redan angett, inte är möjligt att använda någon existerande sanktion kan vattenföreningensavgiften "skräddarsys" så att den så långt möjligt uppfyller de krav som har ställts upp. Med tanke på att vattenföreningensavgiften skall kunna användas även mot utländska fartyg, som snabbt kan lämna svenska farvatten, är det uppenbart att förfarandet måste inrymma möjligheter till snabba och effektiva ingripanden. Kraven på snabb handläggning och garantier för en sakkunnig behandling är viktiga av hänsyn till Sveriges internationella förpliktelser. Kravet att kunna säkra betalning av avgiften är, som jag ser det, av grundläggande betydelse ur effektivitetssynpunkt. Om man, såsom i promemorian, i flera avseenden låter önskemålen att få ett effektivt fungerande sanktionssystem vara vägledande, får man självfallet vara uppmärksam på att den enskildes rättssäkerhet inte åsidosätts. Vid en avvägning mellan dessa motstående intressen får resultatet dock inte bli sådant att sanktionen förlorar sin avsedda preventiva effekt. Med hänsyn till fartygens rörlighet och behovet att kunna säkra bevisning och betalning torde det vara ofrånkomligt att effektivitetshänsynen på detta område betonas starkare än för sanktioner som enbart avser förhållanden till lands.

Jag övergår härefter till frågan hur vattenföreningensavgiften skall utformas.

Avsikten med vattenföreningensavgiften är enligt promemorian att den skall vara en förstärkning av straffsanktionerna vid otillåtna utsläpp från fartyg. Avgiften är dock inte tänkt som någon ersättning för straffpåföljder. Kriminaliseringen bör bibehållas inte minst som ett uttryck för samhällets moraliska fördömande av dessa handlingar. I promemorian förordas att

man vid avgiftsbeläggningen – på samma sätt som i straffstadgandena – utgår från reglerna i 2 kap. VFL om förbud mot förorening från fartyg. Det innebär att avgift skall utgå, om skadliga ämnen släpps ut i strid mot 2 kap. VFL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av detta kapitel. Avgift bör dock tas ut oberoende av uppsåt eller oaktsamhet hos gärningsmannen. Avgiftsskyldigheten bör således bygga på principen om strikt ansvar. Den har i detta avseende samma konstruktion som miljöskyddsavgiften. Med miljöskyddsavgiften som förebild förordar arbetsgruppen vidare att det skall finnas en möjlighet att sätta ned eller efterge avgiften i sådana fall då det framstår som obilligt att ta ut full avgift. Denna möjlighet bör dock användas restriktivt.

Remissinstanserna har genomgående godtagit promemorieförslaget i dessa delar. Inga invändningar har framförts mot förslaget att avgiften skall tas ut efter principen om strikt ansvar. Eftersom utsläpp av föroreningar från fartyg nästan alltid torde kunna härledas till ett uppsåtligt eller oaktsamt handlande av någon person anser hovrätten över Skåne och Blekinge det inte från rättssäkerhetssynpunkt möta något hinder mot att tillämpa strikt ansvar, trots att ett sådant ansvar innebär ett betydelsefullt avsteg från vad som gäller som en huvudregel inom det straffrättsliga systemet.

För egen del anser jag att förslagen bör genomföras. De svenska utsläppsbestämmelserna överensstämmer med regleringen i konventionerna. Det är därför naturligt att låta överträdelser av utsläppsförbuden ligga till grund för uttagande av avgift, och att samma regler gäller för svenska och utländska fartyg. Jag ser det som helt nödvändigt att göra ansvaret för vattenföroreningsavgiften strikt. Om man i varje enskilt fall skulle kräva bevisning om uppsåt eller vårdslöshet kommer avgiften knappast att få avsedd effekt. Den strikta tillämpningen bör dock, på det sätt som föreslås i promemorian, kunna mildras genom en möjlighet till eftergift eller ned-sättning av avgiften.

Sveriges advokatsamfund har i sitt remissvar aktualiserat vissa frågor rörande gränsdragningen mellan operationella utsläpp, dvs. sådana som har samband med fartygets drift, och utsläpp på grund av olyckor. Samfundet finner det befogat med strikt ansvar vid operationella utsläpp. När det gäller utsläpp till följd av kollisioner, grundstötningar eller liknande haverier förhåller det sig annorlunda. Här saknas uppenbarligen det i övrigt förekommande behovet av prevention. Det torde också förekomma fall, där ett utsläpp helt klart inte kan tillvitats fartyget som vårdslöshet, exempelvis ett oskyldigt påseglat fartyg. Enligt advokatsamfundet bör det klargöras bättre, om strikt ansvar skall föreligga endast vid operationella utsläpp eller även vid olyckshändelser, huruvida "olyckshändelse" avser varje kasuell händelse samt hur undantagen enligt MARPOL 73/78 förhåller sig till den föreslagna lagtexten. Samfundet vill för sin del tillstyrka att ansvar för utsläpp efter haveri endast inträder om fartyget har brustit i åtgärder för att begränsa utsläppet.

Enligt promemorian skall vattenföreningsavgift tas ut när de förbud mot utsläpp som avses i 2 kap. 2 eller 3 § VFL har överträtts eller när sådant utsläpp som avses i 2 kap. 4 § VFL inte har begränsats så långt det är möjligt. I den sistnämnda paragrafen stadgas att utsläpp av skadliga ämnen till följd av olyckshändelse skall begränsas så långt det är möjligt. Denna regel bygger på undantagen från utsläppsförbuden i MARPOL 73/78 och Helsingforskonventionen, vilka presenteras närmare i specialmotiveringen till lagförslagets 10 kap. 1 § i promemorian (se avsnitt 5.10 i bil. 1). Enligt dessa regler gäller utsläppsförbuden bl. a. inte sådana utsläpp som är nödvändiga för ett fartygs säkerhet eller för att rädda människoliv till sjöss eller sådana utsläpp som är en följd av en skada på fartyget eller dess utrustning. I det sistnämnda fallet förutsätts dock att alla rimliga försiktighetsåtgärder har vidtagits efter det ätt skadan inträffat eller utsläppet upptäckts, i syfte att hindra eller så långt som möjligt begränsa utsläppet.

Från förbuden mot förorening från fartyg finns det således ett undantag i 2 kap. 4 § VFL, som avser utsläpp till följd av olyckshändelse. Med hänsyn till att Sverige tillträtt MARPOL 73/78 och Helsingforskonventionen bör enligt min mening undantaget i sak ha samma innebörd som undantagen i konventionerna. Det innebär bl. a. att utsläpp som skett till följd av en skada på fartyget eller dess utrustning inte skall föranleda vattenföreningsavgift i annat fall än då utsläppet inte har begränsats så långt det är möjligt. Även i det fall ett fartyg har blivit påseglat gäller en skyldighet att försöka begränsa ett utsläpp. Undantaget från utsläppsförbuden gäller alla slags skador på fartyget eller dess utrustning. Det skall dock självfallet röra sig om verkliga skador och inte bara påstådda sådana, och utsläppet skall vara en följd av skadorna och inte av en mänsklig handling eller underlåtenhet. Visar utredningen att ett utsläpp förorsakats av en olyckshändelse och att utsläppet inte begränsats så långt det är möjligt skall avgift tas ut utan att det behöver bevisas att någon för överträdelsen ansvarig handlat uppsåtligen eller av oaktsamhet. Även vid bedömningen av överträdelser av bestämmelsen i 2 kap. 4 § VFL skall avgiftsskyldigheten således bygga på strikt ansvar.

När det gäller det geografiska tillämpningsområdet för vattenföreningsavgiften understryks i promemorian att avgift inte bara skall tas ut när svenska och utländska fartyg bryter mot utsläppsförbuden inom Sveriges sjöterritorium utan även när svenska fartyg gör sig skyldiga till otillåtna utsläpp inom andra vattenområden. Avgift skall således kunna tas ut om ett svenskt fartyg t. ex. har släppt ut olja i Medelhavet. En förutsättning härför bör dock enligt promemorian vara att gärningen inte beivras i någon annan stat.

För egen del finner jag arbetsgruppens resonemang på denna punkt principiellt riktigt. Jag vill dock framhålla att det i praktiken kan vara förenat med betydande svårigheter att ta ut avgift för ett utsläpp som ett svenskt fartyg har gjort sig skyldigt till i främmande farvatten. Erfarenhets-

mässigt är det ofta svårt att få tillgång till tillfredsställande utredningar i sådana fall. Jag ser det heller inte som tillfredsställande att kombinera en utländsk brottmålsdom med en svensk vattenföroreningsavgift för ett och samma utsläpp. Redan den utländska domen kan ju i sig leda till tillräckligt höga böter. I stället förordar jag att vi i Sverige prövar överträdelse av konventionsregler i sådana fall då främmande stater underrättar oss om det. Om ett rättsligt förfarande mot ett svenskt fartyg har ägt rum i en främmande stat och tillräckligt stränga påföljder har utdömts bör det inte komma i fråga att ta ut vattenföroreningsavgift i Sverige.

Jag övergår nu till frågan om vem som skall vara betalningskyldig för vattenföroreningsavgiften. I promemorian framhålls att det i normalfallet är fartygets redare eller ägare som åtnjuter de eventuella ekonomiska inbesparingar som görs till följd av att föroreningar släpps ut i vattnet i stället för att lämnas till mottagningsanordningar i land. Redaren eller ägaren är den som utövar den aktuella näringsverksamheten och det är därför naturligt att avgiften tas ut av honom. Avgiften skall kunna påföras honom oavsett om han är en juridisk person, t. ex. ett aktiebolag, eller en enskild näringsidkare. Eftersom redaren i normalfallet har det avgörande inflytandet över ett fartygs drift, bör han i första hand göras ansvarig för betalning av avgiften.

Remissinstanserna har allmänt anslutit sig till förslaget att avgiften skall tas ut av fartygets redare eller ägare. Sveriges redareförening anser att man bör överväga om det även skall finnas ett brukaransvar. Föreningen avser därvid främst en fartygsoperatörs ansvar vid timecharterförhyrning. En sådan brukare av ett fartyg kan otvivelaktigt påverka driften på ett sådant sätt att avgiftsansvar för honom skulle vara rimligt.

Jag delar uppfattningen att redaren är den som i första hand bör göras ansvarig för betalningen av vattenföroreningsavgiften. Rederiverksamhet bedrivs i allmänhet av juridiska personer och det är därför, som jag tidigare nämnt, väsentligt att avgiften kan tas ut även av sådana.

Beträffande den av Sveriges redareförening aktualiserade frågan om ett brukaransvar vid sidan av redaransvaret kan nämnas att det finns ett sådant i flera sjöfartsförfattningar. I sjölagen används uttryck som "den som i redarens ställe har befattning med fartyget" (58, 214, 319 och 331 §§) och "eller eljest handhar fartygets drift i redarens ställe" (241 och 244 §§). Sjöarbetstidslagen (1970: 105) använder i 18 § formuleringen "annan som i redarens ställe har haft befattning med fartyget". Dessa formuleringar är ett uttryck för att det inte alltid enkelt kan klargöras vem som skall anses vara redare till ett fartyg. I princip kan redaren sägas utrusta ett fartyg så att det kan användas för sitt ändamål, men redarens funktioner kan vara delade mellan flera på olika sätt. Fartygets ägare behöver inte vara redare utan han kan ha upplåtit sitt fartyg till annan. I äldre tid var det fråga främst om skeppslega, numera oftast benämnd bare-boat charter, eller om ren befraktning, antingen tidsbefraktning eller resebefraktning. Utvecklingen

har emellertid medfört charteravtal som innefattar en mängd olika mellanformer mellan de äldre avtalstyperna. Redarfunktionerna kan fördelas mellan ägaren och chartraren på skilda sätt. Man är därför ofta hänvisad till att genom en helhetsbedömning av omständigheterna i det konkreta fallet bilda sig en uppfattning om vem som står för den övervägande delen av redarfunktionerna. I vissa fall kan man, som redareföreningen framhåller, finna att förhyraren har ett sådant inflytande över driften att avgiftsskyldigheten bör åvila honom. Jag finner det fördenskull befogat att införa ett brukaransvar. Avgiften bör således i första hand påföras redaren eller den som har befattning med fartyget i redarens ställe.

Betalningsansvar för fartygets ägare skall enligt promemorian inträda, om redare saknas eller det inte kan fastställas vem som är redare. För egen del finner jag att förslaget bör godtas. I vissa fall kan det i fråga om utländska fartyg vara svårt att klarlägga vem som är redare. Det är då i allmänhet möjligt att via fartygsregister få besked om vem som är ägare till fartyget. Av effektivitetsskäl bör det finnas en möjlighet att vända sig mot ägaren i ett sådant fall.

Frågan om vilken parameter som skall användas för vattenföroreningsavgiften diskuteras utförligt i promemorian (bil. 1 s. 62–71). Redan inledningsvis poängterar arbetsgruppen att det, trots att åtskilliga alternativ övervägts, visat sig vara svårt att finna någon enkel och rättvisande parameter med vars hjälp man skulle kunna avgöra vad en överträdelse "kostar". Bland de olika alternativ som diskuteras och underkänns i promemorian finns den beräknade vinsten av ett utsläpp, de uppskattade bekämpnings- och saneringskostnaderna och en formel för fartygets storlek, som erhålls genom att multiplicera bruttodräktigheten med maskinstyrkan. En annan modell, som diskuteras men också underkänns, är ett mer flexibelt system, där man skulle kunna ta hänsyn till en rad angivna faktorer. Med utgångspunkt från dessa skulle den beslutande myndigheten efter en helhetsbedömning, där även andra faktorer kunde tänkas spela in, fastställa vattenföroreningsavgiftens storlek. Arbetsgruppens tveksamhet inför en sådan modell grundas bl. a. på att berörda myndigheter inte skulle ha några fasta kriterier för avgiftsberäkningen, något som skulle kunna försvåra prövningen och medföra längre handläggningstider.

En rad skäl talar enligt promemorian för att avgiften bör vara uppbyggd på ett sådant sätt att det på förhand skall vara känt vad en viss överträdelse "kostar". Enligt arbetsgruppens mening bör avgiften bestämmas med hänsyn till utsläppets art och omfattning samt till fartygets storlek. Det bör vara möjligt att göra upp tabeller där dessa beräkningsgrunder finns angivna. Enligt arbetsgruppen måste man ha olika tabeller för olika slag av utsläpp. Sålunda får särskilda avgiftstabeller göras upp för olja, kemikalier, fast avfall och toalettavfall. Med utsläppets art avses här enbart dessa olika kategorier av föroreningar.

Arbetsgruppen konstaterar att det ofta är svårt att uppskatta vilken omfattning ett utsläpp har. Den främsta invändningen mot att använda utsläppets storlek som parameter avser just det förhållandet att det inte är möjligt att med ledning av den påträffade mängden föroreningar med någorlunda exakthet sluta sig till hur stort det ursprungliga utsläppet egentligen var. En sådan beräkning skulle inrymma alltför många osäkerhetsfaktorer. I fråga om oljeföroreningar kan bl. a. påpekas att olja beroende på raffineringsgrad avdunstar olika snabbt, att ett oljebältes utbredning är beroende av vatten- och lufttemperatur samt vågrörelser och strömmar. Utsläpp upptäcks ofta vid kustbevakningens flygspaning. Kustbevakningen har möjligheter att med hjälp av fjärranalysutrustning och radar beräkna hur utbrett ett oljebälte är och att säkra bevisning genom fotografering. Det pågår ett tekniskt utvecklingsarbete i fråga om att uppskatta volymen av ett oljeutsläpp, bl. a. genom användning av flygburen mikro vågradiometer. Uppgifter från kustbevakningen pekar på att möjligheterna att uppskatta utsläppets omfattning kommer att förbättras i framtiden. Enligt kustbevakningen förutsätter detta dock att kustbevakningens nuvarande mindre flygplan byts ut mot större sådana. Man kan också från kustbevakningens fartyg ta prov av den flytande oljan för analys. Det bör dessutom också vara möjligt att få fram exakta uppgifter om rådande vatten- och lufttemperaturer. En sammanställning av alla dessa uppgifter, eventuellt kompletterad med en undersökning av det uppbringade fartyget, bör snabbt ge en någorlunda säker uppfattning om hur stort utsläppet allra minst har varit. Detta värde bör då också kunna användas som en av parametrarna i avgiftssystemet.

Arbetsgruppen anser det inte möjligt att ha utsläppets storlek som enda parameter. Det framstår nämligen inte som rimligt att ta ut lika höga avgifter för lika stora utsläpp, om fartygsstorlekarna skiljer sig avsevärt. En avgift som är hög för ett mindre fartyg skulle i många fall vara direkt lönsam att betala för ett större fartyg under förutsättning att det slipper ifrån liggetid i hamn. Mot bakgrund härav finner arbetsgruppen det nödvändigt att i tabellerna bygga in fartygets storlek som en ytterligare grund för avgiftsberäkningen. Vilket mått för fartygets storlek som skall väljas kan diskuteras. Vill man bara ha en avgiftstabell för oljeutsläpp, synes fartygets bruttodräktighet vara det riktigaste måttet. Tabellen får då avse både tankfartyg och torrlastfartyg. Å andra sidan kan det göras gällande att det kan vara svårt att på ett rättvisande sätt täcka in både tankfartyg och torrlastfartyg med bruttodräktigheten som parameter, i vart fall när det gäller oljeutsläpp. Det skulle kunna vara mer rättvisande att ha en tabell för torrlastfartyg med bunkerkapaciteten som beräkningsgrund och en tabell för tankfartyg med lastkapaciteten i form av dödviktston som beräkningsgrund. Arbetsgruppen finner övervägande skäl tala för att olika tabeller används och presenterar i promemorian ett utkast till avgiftstabell för utsläpp av olja från tankfartyg. Tabellen är avsedd för alla slag av oljor.

såväl beständiga som icke beständiga, och den tar enbart sikte på den utsläppta mängden olja. Däri ingår alltså inte det vatten som den kan vara uppblandad med. Avgift skall tas ut, om ett utsläpp inte är obetydligt. Är det svårt att uppskatta storleken av ett utsläpp skall ändå en minimiavgift – i tabellutkastet angiven till 5 000 kr. – tas ut.

Avgiftstabellerna skall enligt promemorian tas in i författning. För att de skall kunna justeras utan alltför stor omgång bör de tas in i den till VFL anslutande förordningen (1980: 789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Arbetsgruppen framhåller att den i diskussionerna kring parameterfrågan huvudsakligen inriktat sina överväganden på oljeutsläppen, varför en viss reservation får göras för om den föreslagna parametern passar lika väl för andra typer av utsläpp. Det synes dock inte enligt arbetsgruppen föreligga några hinder mot att använda parametern även vid utsläpp av kemikalier, fast avfall och toalettavfall.

Huvuddelen av remissinstanserna har godtagit de föreslagna avgiftsparametrarna. En del instanser framhåller dock att utsläppets storlek som delparameter kan medföra tillämpningsproblem. Ett par instanser föredrar andra lösningar än dem som förordas i promemorian.

De instanser som förordar andra lösningar är statskontoret och riksrevisionsverket (RRV). Statskontoret anser att det är svårt att fastställa avgiftstabeller och drar därav slutsatsen att storleken av vattenföroreningsavgiften i betydande grad kommer att fastställas med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. För att man skall få till stånd en praxis på området bör prövningen till en början ske vid domstol eller koncessionsnämnden. På längre sikt, efter en utveckling inom bl. a. mätmetod- och analysmetodområdet och efter en prövning av många enskilda fall, kan det enligt statskontoret bli aktuellt att bestämma vattenföroreningsavgiften i administrativa former. Enligt RRV måste den föreslagna vattenföroreningsavgiften samt möjligheterna att utdöma straff och skadestånd bedömas i ett sammanhang. Vattenföroreningsavgiften kan ses som ett sidoordnat komplement till de två övriga påföljderna i det att den eliminerar det ekonomiska motivet för olagliga utsläpp. Arbetsgruppen synes emellertid dessutom vilja ge vattenföroreningsavgiften rollen att förstärka straffet eller skadeståndet i de fall dessa är otillräckliga. RRV har den uppfattningen att detta inte är förenligt med de principer som gäller för avgiftsformen. Om denna skall användas, bör syftet vara begränsat till att eliminera det ekonomiska motivet för olagliga utsläpp. RRV:s syn på avgiftens syfte ligger enligt verkets mening i linje med vad som gäller i fråga om miljöskyddsavgiften och i fråga om de ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet som avses i departementspromemorian (DsJu 1981: 3). I stället för den i promemorian föreslagna lösningen förordar RRV att avgiften konstrueras efter den form av straffavgift, som diskuteras i betänkandet (SOU 1979: 43) Ren tur – program för miljösäkra sjötransporter. Man

utgår där ifrån de kostnader som den potentielle förorenaren förväntas undkomma; straffavgiften erhålls genom att beloppet härför divideras med upptäcktssannolikheten.

För egen del får jag anföra följande.

Vad gäller statskontorets tveksamhet till användningen av avgiftstabeller vill jag först erinra om ett uttalande i den förut nämnda prop. 1981/82: 142 om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet, där det framhålls att bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet i all möjlig utsträckning 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. Denna rekommendation, som riksdagen ställt sig bakom, följer man enligt min mening dåligt, om man utan några närmare preciseringar av beräkningen för avgifternas storlek överlämnar till domstol eller koncessionsnämnden att fastställa avgifter för att så småningom få till stånd en praxis på området. Med den metoden är det knappast möjligt för redare eller andra att på förhand få en uppfattning om avgiftens storlek. Med tanke på att även utländska fartyg skall omfattas av bestämmelserna om vattenföroreningsavgift är det snarare extra betydelsefullt att välja en parameter som gör det möjligt att förutse avgiftens storlek. Det är också uppenbart att tabeller med höga avgifter bör medföra en bättre preventiv verkan än den av statskontoret förordade lösningen. Jag kan följaktligen inte ansluta mig till den.

RRV:s uppfattning, att det inte är förenligt med de principer som gäller för avgiftsformen att låta en avgift få rollen av att förstärka straffet där detta är otillräckligt, synes vila på en missuppfattning. Något hinder för detta existerar inte. Det framgår bl. a. av de rekommendationer rörande principerna för avgiftsformen som har tagits upp i prop. 1981/82: 142 och som riksdagen, enligt vad som förut har sagts, ställt sig bakom. Således är det inte nödvändigt att inrikta avgiften enbart på att eliminera det ekonomiska motivet för olaga utsläpp. Som jag redan har nämnt är det dessutom nödvändigt att låta avgift utgå även i sådana fall då vinning inte har uppstått för redaren, t. ex. vid överfyllning av tankar i hamn. När det gäller den avgiftsmodell som är skissad i Ren tur-betänkandet kan jag konstatera att remissinstanserna redovisade en rad invändningar av såväl teoretisk som praktisk natur mot den. Med hänsyn bl. a. till kravet på att avgift skall kunna tas ut när någon besparing inte uppstått för redaren finner jag att den angivna modellen inte är användbar som avgiftsparameter.

Statens naturvårdsverk har i sitt yttrande jämfört den föreslagna vattenföroreningsavgiften med miljöskyddsavgiften. Jämförelsen är intressant, eftersom det är naturvårdsverket som har att utreda och föra talan om miljöskyddsavgift och därmed torde vara den instans som hunnit få de bästa kunskaperna om hur denna avgift kan fungera i praktiken. Verket finner att vattenföroreningsavgiften har flera fördelar framför miljöskydds-

avgiften. En svårighet som redan visat sig med miljöskyddsavgiften är att det i många fall torde bli svårt för naturvårdsverket att styrka att en överträdelse har medfört ekonomiska fördelar. I vart fall kommer det att krävas betydande arbetsinsatser från verkets sida för att utreda frågan. Det framstår därför som riktigt att inte ha något krav på att ett utsläpp skall ha medfört en ekonomisk fördel för att vattenföroreningsavgift skall kunna utgå. En ytterligare skillnad gentemot miljöskyddsavgiften är att det inte krävs några särskilt kvalificerade utsläpp för att avgift skall kunna utgå. Även i det avseendet har förslaget till vattenföroreningsavgift enligt naturvårdsverkets uppfattning fått en bättre utformning än miljöskyddsavgiften. De föreslagna parametrarna för att bestämma avgiftens storlek – utsläppets art och omfattning samt fartygets storlek – är enligt naturvårdsverket väl valda då de både avspeglar utsläppens påverkan på miljön samt förorenarens kostnadssituation. De är dessutom förhållandevis lätta att bestämma.

Naturvårdsverkets yttrande ger enligt min mening ytterligare belägg för de fördelar som är förknippade med den i departementspromemorian förordade lösningen med avgiftstabeller för det speciella område som det här är fråga om. Är det svårt att styrka att en överträdelse medfört ekonomiska fördelar, kan det knappast vara lättare att beräkna dessa. Resultatet torde då ofta bli en skönsmässig uppskattning, som gör det omöjligt att förutse avgiftens storlek. Jag anser således att starka skäl talar för att vattenföroreningsavgift skall utgå enligt på förhand uppgjorda tabeller.

Frågan är då, om det går att göra upp tabeller, som ger rättvisande resultat, verkar preventivt och dessutom går att tillämpa med rimliga arbetsinsatser. Det är inte bara naturvårdsverket som finner de i promemorian föreslagna parametrarna väl valda. Flera andra remissinstanser anser att förslagen till utformning av avgiften är väl utförda och underbyggda. Sålunda framhåller t. ex. hovrätten över Skåne och Blekinge att den föreslagna formeln bör kunna leda till resultat som fyller kraven på både effektivitet och rättvisa. Ett par instanser betonar dock de svårigheter som föreligger att bestämma omfattningen av ett utsläpp. Av dessa menar sjöfartsverket att de föreslagna parametrarna – i brist på något bättre – väl kan accepteras, om begreppet utsläppets minsta omfattning tillämpas restriktivt, dvs. så att ingen tvekan kan råda om att utsläppet hade minst den storlek som läggs till grund för avgiftsbestämningen. Enligt Sveriges redareförening är innehållet i den tabell som finns i promemorian förhållandevis acceptabelt, men här kvarstår mycket arbete med att göra tabeller för andra skadliga ämnen än olja.

I likhet med naturvårdsverket finner jag, från principiella utgångspunkter, de föreslagna parametrarna väl valda. Ett utsläpps art och omfattning speglar sålunda dess påverkan på miljön, medan fartygets storlek återspeglar förorenarens kostnadssituation. Den tveksamhet som flera instanser givit uttryck för gäller den praktiska tillämpningen av begreppet "utsläp-

pets omfattning". Denna fråga har också diskuterats utförligt i promemorian. För egen del kan jag i allt väsentligt ställa mig bakom arbetsgruppens överväganden i dessa delar. Eftersom avgiftens främsta syfte är att verka avskräckande finner jag det vara viktigare att tabeller med höga avgifter skall kunna publiceras än att kräva fullkomlig exakthet i fråga om ett utsläpps omfattning. Om man bygger in relativt höga avgiftsbelopp i tabellerna framstår det som acceptabelt att vid avgiftsberäkningen utgå från ett med god säkerhetsmarginal fastställt minsta värde för utsläppets omfattning, även om man genomgående kan räkna med att förövaren i realiteten får "rabatt" genom att utsläppets omfattning uppskattas till en lägre volym än som verkligen har varit fallet.

När jag stannar för att föreslå utsläppets omfattning som delparameter sker det också mot bakgrund av det tekniska utvecklingsarbete som pågår i fråga om att uppskatta volymen av ett oljeutsläpp, bl. a. genom användning av flygburen mikrovågsradiometer. Jag är övertygad om att möjligheterna att uppskatta utsläppens omfattning kommer att förbättras i framtiden.

Jag övergår nu till den andra föreslagna delparametern, fartygets storlek. Som framgår av det föregående har arbetsgruppen diskuterat två olika alternativ när det gäller att mäta storleken. Det ena består i att välja fartygets bruttodräktighet för samtliga fartyg. Det andra alternativet innebär att bruttodräktigheten används för torrlastfartyg och dödvikten för tankfartyg. Arbetsgruppen finner övervägande skäl tala för det senare alternativet.

Av remissinstanserna ansluter sig Sveriges redareförening till alternativet med olika tabeller för torrlastfartyg och tankfartyg. Föreningen anmärker dock att skillnaden mellan dessa fartygstyper inte har preciserats i promemorian. Både sjöfartsverket och generaltullstyrelsen menar att bruttodräktigheten bör användas som enda parameter för fartygets storlek. Den blir enligt 1969 års internationella skeppsmättningskonvention det enda användbara officiella måttet på ett fartygs storlek. Generaltullstyrelsen framhåller vidare att det är önskvärt att man har endast en avgiftstabell för oljeutsläpp från fartyg. Den bör gälla alla slag av fartyg. Dödvikten är olämplig som parameter, eftersom många fartyg saknar dödvikt och det inte finns någon officiell bestämning av den.

För egen del finner jag det riktigast att välja fartygets bruttodräktighet som det enda måttet för fartygets storlek. Jag vill i detta sammanhang hänvisa till vad jag uttalat i prop. 1981/82: 87 om ändrade regler för angivande av fartygs dräktighet (s. 21), nämligen att den enda parametern med anknytning till fartygs dräktighet bör vara bruttodräktigheten. Dödvikten är inget bra mått på fartygs storlek när det gäller att fastställa avgifter, eftersom det inte finns några officiella regler för hur den skall fastställas och redaren därför har möjligheter att variera den.

Det går givetvis att bygga in ytterligare delparametrar i avgiftssystemet för att göra det mer nyanserat. I promemorian framhålls att arbetsgruppen

övervägt att i tabellerna bygga in en faktor för platsen där ett utsläpp har ägt rum. Härigenom skulle man kunna åstadkomma att det kostar mer att göra utsläpp i särskilt miljö känsliga vatten. Enligt arbetsgruppen blir systemet då onödigt komplicerat, en uppfattning som delas av naturvårdsverket. Självt är jag av samma uppfattning.

Avgiftstabellerna skall enligt promemorian tas in i författning. För att de skall kunna justeras utan alltför stor omgång förordar arbetsgruppen att de tas in i den till VFL anslutande förordningen (1980: 789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Med tanke på de höga avgifter som blir aktuella vid överträdelser av förbudet att släppa ut olja kan jag, såvitt avser dessa, inte ansluta mig till arbetsgruppens förslag. Det är inte i överensstämmelse med 8 kap. regeringsformen att välja annan form än lag för att ange grunderna för beräkningen av så ingripande avgifter som dessa. Avgiftstabellen för olja skall följaktligen tas in i VFL.

I anslutning härtill vill jag beröra frågan om vattenföroreningsavgift för andra skadliga ämnen än olja. Enligt departementspromemorian har arbetsgruppen i diskussionerna kring parameterfrågan huvudsakligen inriktat sina överväganden på oljeutsläppen. Arbetsgruppen har därför gjort en viss reservation för om den föreslagna parametern passar lika väl för andra typer av utsläpp. Det synes dock, framhåller arbetsgruppen, inte föreligga några hinder mot att använda parametern även vid utsläpp av kemikalier, fast avfall eller toalettavfall.

För egen del finner jag att vattenföroreningsavgiften har en betydelsefull uppgift att fylla när det gäller att motverka otillåtna utsläpp av olja. Sådana utsläpp är vanligt förekommande, och det är möjligt att lokalisera dem och att uppskatta deras omfattning. När det gäller kemikalier är skälen för en avgift inte lika uppenbara. Kemikalierester torde f. ö. också i de flesta fall vara omöjliga att upptäcka och kvantifiera. Mot den bakgrunden anser jag att det f. n. inte finns anledning att överväga att införa vattenföroreningsavgift även för kemikalier. Däremot anser jag att det finns skäl att närmare undersöka hur man lämpligen utformar avgiftstabeller för toalettavfall och fast avfall. Sådana torde kunna göras förhållandevis enkla. Jag avser därför att inom kort lämna ett uppdrag till sjöfartsverket att utforma förslag till tabeller för toalettavfall och fast avfall.

En rad remissinstanser betonar vikten av att avgiftsbeloppen är höga. Flera av dessa tycker att avgifterna i den i promemorian intagna tabellen är för låga. Brottsförebyggande rådet och Svenska naturskyddsföreningen anser att det vore lämpligt att indexreglera avgiften, så att den inte blir verkningslös genom penningvärdeförändringar.

Jag har redan tidigare själv understrukt vikten av att avgiftsbeloppen är höga. Annars får de ingen preventiv verkan. Det finns goda skäl för att indexreglera avgiften så att den behåller sitt värde. Så har också gjorts med flera andra sanktionsavgifter, som har satts att utgå med en viss procent av

basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Jag är dock tveksam till att knyta avgiften till basbeloppet med tanke på de svårigheter det för med sig att på ett lättfattligt sätt presentera den för utländska sjöfarande. Med tanke på presentationen av tabellen finner jag det vara så betydelsefullt att avgiftsbeloppen anges i kronor att jag f. n. avstår från att föreslå en indexreglering. När erfarenheter vunnits av systemet kan det vara lämpligt att återkomma och undersöka om det finns anledning att justera tabellinnehållet. Därvid kan frågan om en eventuell indexreglering tas upp på nytt. Redan den omständigheten att penningvärdet förändrats kan behöva föranleda en överarbetning av innehållet i tabellen sedan den gällt några år. I ett sådant sammanhang torde det vara lämpligt att, mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits, även studera om avgiftsstrukturen behöver förändras.

### 2.3 Säkerställande av betalning m. m.

I avsnitt 5.5 i promemorian diskuteras frågan om användning av tvångsmedel för att säkra betalning av vattenföreningensavgiften. Inledningsvis konstateras att ett av de grundläggande kraven på en sanktion är att det skall finnas möjligheter att på ett effektivt sätt kunna säkra betalning av den ålagda sanktionen. Det är viktigt inte minst när det gäller utländska fartyg, som kanske besöker Sverige bara för en enstaka resa eller passerar igenom svenskt sjöterritorium.

Arbetsgruppen förordar att fartyget skall kunna beläggas med kvarstad enligt 15 kap. 1 § rättegångsbalken (RB), om dess redare eller ägare genom att avvika, skaffa undan egendom eller förfara på annat sätt undandrar sig att betala den skuld som motparten har visat sannolika skäl för. Behovet av att belägga ett fartyg med kvarstad kan bedömas efter den beredvillighet redaren eller ägaren visar i fråga om att ställa begärd säkerhet för vattenföreningensavgiften. Ställs säkerhet för avgiften och andra eventuella krav bör fartyget få avsegla eller fortsätta sin resa.

I anslutning till dessa överväganden redovisas vilka möjligheter till ingripanden som den internationella havsrätten godtar. Exempelen är hämtade bl. a. från 1958 års Genèvekonvention om territorialhavet och tilläggszonen och från utkastet till havsrättskonvention (i dess lydelse efter nionde sessionen av FN:s tredje havsrättskonferens 1980).

Utöver regler om kvarstad bör det enligt promemorian utformas uttryckliga regler om möjlighet till ingripanden mot fartyg som har gjort sig skyldiga till utsläpp. Möjligheterna till ingripanden bör vara av det slag som anges i 7 kap. 5 § VFL punkterna 1, 2, 4 och 5, dvs. förbud mot fartygets avgång eller vidare resa, förbud att påbörja eller fortsätta lastning, lossning, läktring eller bunkring, föreläggande att fartyget skall följa en viss färdväg och föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats.

Remissinstanserna har i allmänhet lämnat förslagen om kvarstad och andra ingripanden för att säkra betalning av avgiften utan erinran.

Ett par instanser förordar av rättssäkerhetsskäl att det för ett ingripande enligt 10 kap. 6 § i lagförslaget – ingripanden av det slag som anges i 7 kap. 5 § VFL – skall ställas krav på den objektiva bevisningens styrka. Åtminstone borde krävas "skälig misstanke" för eller "grundad anledning" anta att utsläppet skett från det aktuella fartyget.

Det är enligt min mening helt uppenbart att det måste finnas möjlighet till kraftfulla ingripanden mot fartyg som sätter sig över utsläppsreglerna och som inte vill medverka till att ett misstänkt utsläpp utreds. Jag är följaktligen beredd att ställa mig bakom arbetsgruppens förslag till ingripanden av det slag som avses i angivna delar av 7 kap. 5 § VFL och till användning av kvarstad. De av remissinstanserna begärda kraven på viss form av stöd för misstanken att det aktuella fartyget har gjort sig skyldigt till utsläppet bör tillgodoses.

Eftersom det är vanligt i den internationella sjöfarten att säkerhet får ställas för ersättningsanspråk på grund av vållade skador torde det i regel inte bli nödvändigt med tvångs-ingripanden och framför allt inte med kvarstad. Det är självfallet önskvärt att berörda myndigheter verkar för smidiga lösningar när det gäller att säkra bevisning och betalning av avgift. Vad som sagts skall självfallet inte leda till tveksamhet mot att ingripa med kraft mot fartyg som efter ett konstaterat oljeutsläpp t. ex. vägrar att svara på radioanrop. Om ett sådant fartyg befinner sig inom Sveriges sjöterritorium bör det på lämpligt sätt prejas, dirigeras in i hamn och – om det finns förutsättningar för det – åläggas nyttjandeförbud.

Sveriges redareförening konstaterar att promemorian inte berör den viktiga frågan om kostnaderna för fartyget i det fall det, efter ett tvångs-ingripande, visar sig att utsläppet inte härrör från fartyget.

Denna fråga regleras folkrättsligt av artikel 7 i MARPOL 73/78, som anger att ersättning för uppkommen förlust eller skada skall utgå när ett fartyg otillbörligt kvarhålls eller försenas på grund av åtgärd med anledning av bl. a. en misstänkt överträdelse av bestämmelserna i konventionen. En eventuell skadeståndstalan mot svenska staten måste grundas på fel eller försummelse vid myndighetsutövning enligt reglerna i skadeståndslagen (1972:207).

## 2.4 Handläggande myndighet

I avsnitt 5.6 i promemorian behandlas frågan om vilken eller vilka myndigheter som skall pröva frågor om vattenföroreningsavgift.

Redan inledningsvis konstateras att koncessionsnämnden för miljöskydd inte är lämplig att handlägga sådana frågor. Valet av prövningsmyndighet står därmed enligt promemorian mellan administrativ myndighet och de allmänna domstolarna.

Enligt arbetsgruppens mening uppnås de grundläggande kraven på en snabb och sakkunnig behandling bäst, om tullverkets kustbevakning beslutar vattenföreningensavgiften i första instans. I brådskande situationer eller då det annars finns behov därav bör sjöfartsverket kunna lämna kustbevakningen biträde med vissa förbud och förelägganden. Beslut om förbud eller förelägganden av det slag som avses i 7 kap. 5 § VFL bör, med tanke på deras ingripande natur, underställas generaltullstyrelsen och underställningen göras hos gränschefen. För de fall där rederiet inte är berett att godta en förelagd avgift måste det tillhandahållas en möjlighet att få frågan prövad på ett sätt som tillgodoser kraven på rättssäkerhet. Det bör enligt promemorian lämpligen ske genom att beslutet om vattenföreningensavgift överklagas till allmän domstol. Domstolsprövningen bör ske i tingsrätt i första instans och äga rum vid tingsrätt, som är behörig domstol enligt RB eller enligt 336–338 §§ sjölagen. De sist angivna, s. k. sjörättsdomstolarna, anges vara geografiskt väl belägna för att uppfylla rimliga krav på närhet räknat från större hamnar. Enligt arbetsgruppens mening bör tullverket vara klagandens motpart i domstolsprocessen. Även anhängiggörande av kvarstadstalan vid domstol bör ombesörjas av tullverket. Olika regler kan tänkas för överklagande av ett avgiftsbeslut till domstol. En lämplig förebild kan enligt arbetsgruppen vara besvärshandläggningarna i 10 § andra stycket lagen (1976: 206) om felparkeringsavgift.

Remissopinionen är delad i fråga om vilken eller vilka myndigheter som skall handlägga ärenden om vattenföreningensavgift. En klar majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att avgiften skall beslutas av tullverkets kustbevakning och kunna överklagas till allmän domstol. Ett par instanser godtar förslaget att kustbevakningen beslutar avgift i första instans men förordar att överprövningen av sådana beslut sker i förvaltningsdomstolarna. Ett antal instanser anser att hela prövningsförfarandet bör äga rum i allmän domstol.

De instanser som förordar att allmän domstol skall vara exklusivt behörig att handlägga ärenden om vattenföreningensavgift anser inte att den i promemorian föreslagna ordningen uppfyller de krav på rättssäkerhet som bör ställas upp för en så ingripande sanktion. Det framhålls bl. a. att det ofta kan bli fråga om att bedöma bevisning och att ta ställning till säkerhetsåtgärder av ingripande slag.

Kammarrätten i Göteborg pekar på att beslut om ingripanden enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5 eller 6 § VFL överklagas till kammarrätt. Det finns inget skäl att låta besvär i ärenden om vattenföreningensavgift gå till allmän domstol. Den naturliga ordningen borde vara att tullmyndighetens beslut överklagas till länsrätt med fullföljd på sedvanligt sätt till kammarrätten och regeringsrätten.

Hovrätten över Skåne och Blekinge föreslår en delvis annorlunda handläggningsordning, avsedd att tillgodose kraven på såväl effektivitet som rättssäkerhet. Om förseelsen erkänns, bör saken kunna klaras av genom

att redaren godkänner ett föreläggande utfärdat av tullmyndighet. Om ett godkännande inte lämnas, bör det ankomma på tullmyndigheten att anhängiggöra saken vid domstolen. Förfarandet i domstolen bör anordnas som ett tvåpartsförfarande. Det är enligt hovrätten inte tillfredsställande med en ordning som innebär att saken anhängiggörs i domstolen genom ett besvär förfarande.

För egen del får jag anföra följande.

Även jag finner att valet av handläggande myndighet står mellan tullverkets kustbevakning och allmän domstol. Antingen bör huvudlinjerna i promemoricförslaget följas eller också bör hela handläggningen äga rum i allmän domstol. Därmed vill jag framhålla att jag inte finner koncessionsnämnden lämplig som handläggande myndighet. Det beror bl. a. på att nämnden bara finns på en ort i landet, vilket inte är tillfredsställande med tanke på de långa avstånden från avlägsna hamnar. Inte heller förslaget att låta förvaltningsdomstolar svara för överprövningen av beslut om vattenföreningssavgift finner jag tillfredsställande. Om man skall ha en blandad instansordning som föreslås i promemorian är det för de tvistiga fallen nödvändigt att kunna ta upp bevisning såsom vittnes- och sakkunnigförhör. I mer komplicerade fall kan det bli fråga om en omfattande muntlig bevisning. Att ta upp sådan bevisning är naturligt för allmänna domstolar. Även om det inte föreligger något hinder mot sådan bevisupptagning i förvaltningsdomstol, synes det inte ha varit avsikten att mål med omfattande muntlig bevisning skall handläggas vid förvaltningsdomstol (jfr 9 § förvaltningsprocesslagen (1971: 291) och förarbetena till denna). En annan fördel med de allmänna domstolarna är att de handlägger kvarstadsfrågor och att det finns möjligheter till gemensam handläggning med eventuella brottmål till följd av utsläppet.

Valet mellan kustbevakningen och allmän domstol i första instans har i mångt och mycket presenterats som ett val mellan effektivitet och rättssäkerhet. Man torde dock inte behöva befara brister i rättssäkerheten med kustbevakningen som handläggande myndighet. När det t. ex. gäller att fastställa avgift för ett utsläpp av olja i en hamn torde det knappast vara några svårigheter för kustbevakningen att besluta avgiften. Detsamma gäller de flesta av de förhållandevis vanliga utsläppen av maskinrumsolja, som inte är mer omfattande än att minimiavgift skall utgå. Kraven på rättssäkerhet skall enligt min mening ses i belysning av de ärenden man kan räkna med kommer att handläggas. En utgångspunkt bör vara att inte använda mer resurser än nödvändigt för de mindre komplicerade fallen.

Den helt övervägande delen av remissinstanserna har accepterat den lösning som förordas i promemorian. Jag är själv också beredd att ställa mig bakom den. Jag har i det föregående förordat att särskilda avgiftstabeller skall göras upp för att få avgiften att verka preventivt. Det vore då oriktigt, bl. a. av resursskäl, att inte utnyttja systemet med avgiftstabeller till att låta den sakkunniga myndigheten också fastställa själva avgiften.

vilket i många fall kan göras förhållandevis enkelt. Avvägningen mellan olika motstående intressen sker enligt min mening bäst genom att kustbevakningen handlägger avgiftsfrågorna i första instans med möjlighet för den som är missnöjd att påkalla domstolsprövning.

Tanken på att, i enlighet med vad som förordas av hovrätten över Skåne och Blekinge, låta kustbevakningen besluta avgift bara i sådana fall då den misstänkte medger kravet kan synas tilltalande. Jag är dock rädd för att en sådan ordning kan äventyra effektiviteten i systemet. Särskilt i fråga om utsläpp förorsakade av utländska fartyg kan det komma att dra ut på tiden innan det klarläggs om redaren eller ägaren medger kravet eller inte. I många fall torde ägarintressena inte alls vilja medverka i utredningen. Det framstår, med tanke på samhällets starka skyddsintresse mot otillåtna havsföroreningar, som riktigare att beslut om avgift fattas så snart utredningen är färdigställd och att beslutet skall kunna verkställas på samma sätt som domstols dom. En sådan ordning skapar ett tryck på dem som överträder reglerna att i eget intresse delta i utredningen och därvid ta tillvara sina rättigheter.

Vad jag nu sagt bör inte tolkas som ett åsidosättande av rättssäkerhetsaspekten till förmån för andra intressen. Som jag tidigare har uttalat har samhället och de enskilda som drabbas av otillåtna oljeutsläpp utomordentligt svårt att skydda sig mot att sådana äger rum i oförminskad omfattning. När ett nytt avgiftssystem introduceras måste man självfallet se till att det inte byggs in sådana svagheter i systemet att det genom förhållningstaktik eller underlåtenhet att medverka i utredningen omöjliggörs att få fram en exekutionstitel. Just den typen av bristande samarbete från misstänkta sida är ju ett av huvudskälen till att samhället är så föga framgångsrikt när det gäller att bekämpa ekonomisk brottslighet.

En förutsättning för att rättssäkerhetskraven skall bli tillgodosedda är att kustbevakningen fullgör sina åligganden på ett ansvarsfullt och opartiskt sätt. Självfallet skall stränga krav upprätthållas i fråga om bevisningen för att ett visst fartyg har gjort sig skyldigt till ett utsläpp. Jag utgår från att kustbevakningen kommer att handha denna prövning med omsorg och noggrannhet och följaktligen ålägga avgift bara i de fall det är styrkt att det aktuella fartyget gjort sig skyldigt till en överträdelse av gällande utsläppsförbud. Garantier för en omsorgsfull prövning kan skapas genom att beslutanderätten i fråga om vattenföroreningsavgift läggs på en hög nivå inom kustbevakningen. Själv anser jag att detta är nödvändigt med hänsyn till avgiftens ingripande natur. I sammanhanget kan jag nämna att olika alternativ i detta hänseende diskuteras i promemorian. Ett alternativ vore att lägga beslutanderätten på cheferna för bevakningskontoren i Sundsvall, Stockholm, Malmö och Göteborg, ett annat att besluten meddelas av gränschefen. Det bör ankomma på regeringen att ta ställning till vem som skall besluta i dessa frågor.

En remissinstans synes förutsätta att frågor om förbud eller föreläggan-

den för att säkra bevisning eller anspråk på avgift skall beslutas av domstol. En sådan ordning skulle säkerligen i en hel del fall göra förbuden och föreläggandena verkninglösa, eftersom fartygen skulle hinna lämna svenskt farvatten innan frågan hunnit behandlas. Beslut i sådana frågor kräver att det finns en jourverksamhet som fungerar dygnet runt. Förbud och förelägganden enligt 7 kap. VFL beslutas redan nu av sjöfartsverket och tullverket.

Beslut om ingripanden i form av förbud och förelägganden enligt 10 kap. 6 § i lagförslaget i promemorian bör underställas gränschefen för att ge en garanti för att de är välgrundade.

De ytterligare arbetsuppgifter för kustbevakningen som föreslås här låter sig väl förenas med den nya lagen (1982: 395) om tullverkets medverkan vid polisär övervakning (jfr prop. 1981/82: 114, JuU 1981/82: 48, rskr 1981/82: 296). Den skall tillämpas när tullverket bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter om bl. a. åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Förekommer anledning misstänka att brott har förövats mot någon av dessa föreskrifter har kustbevakningstjänsteman samma befogenhet som tillkommer polisman att bl. a. hålla förhör och ta med någon till förhör, att gripa någon och att företa visst slag av husrannsakan. Kustbevakningstjänsteman får också göra vissa tillfälliga omhändertaganden för att avvärja brott. Om det uppenbart behövs för att de nämnda befogenheterna skall kunna utövas, får kustbevakningstjänsteman stoppa och visitera fartyg eller inbringa det till svensk hamn.

Jag övergår härefter till frågor som har samband med domstolsprövningen av ärenden rörande vattenföroreningsavgift.

En lämplig ordning för att anhängiggöra ett överklagande av beslut om vattenföroreningsavgift finner jag vara den som föreslås i promemorian, dvs. att beslutet överklagas genom besvär hos domstol och att besvärshandlingen skall ha kommit in till domstolen inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Den diskussion som förs i promemorian om vilka domstolar som bör vara behöriga att handlägga ärenden om vattenföroreningsavgift mynnar, som jag redan angett, ut i ett förslag att använda den forumregel som finns i 9 kap. 8 § VFL. Det skulle innebära att handläggningen kan äga rum i tingsrätt som är behörig domstol enligt RB eller enligt 336–338 §§ sjölagen.

RÅ anser att brottmålsforum bör användas för de utsläpp som har ägt rum på svenskt territorialvatten. Någon annan lösning kan inte tänkas av processekonomiska skäl och av hänsyn till intresset av att få till stånd en enhetlig bedömning. Vid utsläpp i närgränsande östersjöområde torde däremot enligt RÅ starka skäl tala för en begränsning till sjörättsdomstolarna. Härvid måste utredas möjligheterna av ett generellt medgivande från regeringen eller annan lagteknisk lösning så att talan i såväl avgiftsfrågor som brottmål, utan förordnande i varje särskilt fall, kan väckas vid svensk domstol och då lämpligen vid sjörättsdomstol.

Med tanke på den släktskap som finns mellan brottmål och ärenden om vattenföreningssavgift synes det i förstone riktigt att låta brottmålsforum vara tillämpligt vid överklagande av ett avgiftsbeslut. En sådan ordning stämmer emellertid inte överens med den nuvarande forumregeln i 9 kap. 8 § VFL, enligt vilken bl. a. mål om ansvar för brott som avses i lagen handläggs av tingsrätt som är behörig domstol enligt RB eller enligt 336–338 §§ sjölagen. Paragrafens lydelse tillkom på inrådan av lagrådet, bl. a. för att ge en möjlighet att välja mellan vanlig tingsrätt och sjörättsdomstol med hänsyn till omständigheterna i målet. Både mål av enkel beskaffenhet och mål som till sin karaktär är sådana att de inte kräver särskild förtrogenhet med sjöförhållanden hos domarpersonalen skall sålunda lämpligen kunna prövas av vanlig tingsrätt (jfr prop. 1979/80: 167 s. 275–277).

En betydande olägenhet med att tillämpa forumregeln i 9 kap. 8 § VFL är att flera olika tingsrätter blir behöriga som besvärinstanser i ett och samma mål. Med en sådan ordning kan man fråga sig hur tullverkets besvärshänvisning i ett avgiftsärende skall utformas. Eftersom besvärshänvisningarna om vattenföreningssavgift inte torde bli av enkel beskaffenhet finns det skäl som talar för att man bör låta sådana prövas enbart av sjörättsdomstol. Även om man på detta sätt begränsar antalet behöriga domstolar, är det ingalunda självklart hur en forumregel för besvärsmålen skall utformas. Jag kan nämna att jag övervägt att föreslå att de skall tas upp av den sjörättsdomstol som ligger närmast utsläppet med möjlighet att alternativt välja den sjörättsdomstol som ligger närmast den ort där fartyget finns. Även en sådan regel medför problem med besvärshänvisningar. Jag har därför stannat för en annan lösning. I det föregående har jag nämnt att vattenföreningssavgift inom kustbevakningen kan beslutas exempelvis av cheferna för bevakningskontoren i Sundsvall, Stockholm, Malmö och Göteborg eller av gränschefen. Den senare är stationerad i Stockholm och avsikten är att ingripanden i form av förbud och förelägganden skall underställas honom. Upplysningsvis vill jag tala om att jag, när det gäller vem som skall besluta själva avgiften, finner övervägande skäl tala för det regionala alternativet. Med tanke på att det finns sjörättsdomstolar i samtliga orter där aktuella beslut kommer att meddelas förordar jag att besvärsmålen tas upp av tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där beslutet har meddelats. Genom en sådan koncentration av avgiftsmålen skapas förutsättningar för att berörda domstolar får erfarenhet av dessa förhållandevis speciella mål.

Den av mig här förordade forumregeln synes kunna tillämpas utan några nämnvärda olägenheter samtidigt som den nuvarande regeln i 9 kap. 8 § bibehålls oförändrad. Den senare regeln medger större valfrihet t. ex. när det gäller att väcka åtal. Om det anses önskvärt att brottmål och avgiftsmål prövas av samma domstol torde åklagaren kunna väcka åtal vid den sjörättsdomstol där besvär över avgiftsbeslut skall anhängiggöras.

Bakgrunden till att den svenska lagstiftningen om åtgärder mot vatten-

förening från fartyg innehåller generella förbud, ej begränsade till svenska fartyg, mot utsläpp på området utanför sjöterritoriet finns angiven i prop. 1972: 38 s. 58 f. Där finns också uttalanden om vilka möjligheter det finns att beivra överträdelse av sådana förbud. En redovisning av svenska myndigheters möjligheter att ingripa mot utsläpp till havs, både inom och utanför Sveriges sjöterritorium, finns i avsnitt 5.5 i bil. 1. I detta sammanhang kan tilläggas att – om Sverige i framtiden inrättar en ekonomisk zon till havs – det finns starka skäl för att bestämmelserna om vattenföreningsavgift tillämpas fullt ut inom denna.

När det gäller frågan vem som skall företräda det allmänna inför domstol förordar RÅ att allmän åklagare ersätter tullverket både när det gäller avgiftsprövning och kvarstadsfrågor.

Det finns enligt min mening goda skäl för RÅ:s förslag och då inte bara den omständigheten att ansvarsfrågor samtidigt kan vara aktuella. Jag har tidigare utförligt uppehållit mig vid och motiverat varför kustbevakningen bör handlägga ärendena i första instans och också besluta i dessa. De effektivitetskrav som ligger bakom denna ordning gäller inte med samma styrka när ett ärende överklagats och skall handläggas i domstol. Det är av den anledningen inte nödvändigt att tullverket uppträder som klagandens motpart i rättegången. Snarare talar principiella skäl för att motparten bör vara en annan än den som har beslutat i första instans. Även jag vill därför förorda att allmän åklagare inträder som motpart i domstolen. Det allmänna företräds f. ö. av åklagare vid domstolsprövning när det gäller flera andra sanktionsavgifter, t. ex. tilläggsavgift enligt lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. och övertidsavgift enligt arbetstidslagen (1982: 673). Tullverkets sakkunskap i vattenföreningsfrågor kan lämpligen tas till vara genom att verket i erforderlig utsträckning biträder åklagaren vid talans utförande. För att få partsställningen vid domstol i olika ärenden om vattenföreningsavgift enhetlig förordar jag också att allmän åklagare skall handlägga kvarstadsfrågor.

Det sist sagda aktualiserar frågan om vilka kvarstadsregler som bör tillämpas. I promemorian föreslås att reglerna om kvarstad för fordran i 15 kap. RB skall gälla i tillämpliga delar. Detta synsätt stämmer med vad lagrådet uttalat om att det allmännas anspråk på miljöskyddsavgift till sin karaktär är ett betalningsanspråk (se prop. 1980/81: 92 s. 462 f). Det förhållandet att det är allmän åklagare som skall ansöka om kvarstad motiverar dock enligt min mening att kvarstadsreglerna i 26 kap. RB tillämpas i stället. Jag kan tillägga att denna ordning gäller för tilläggsavgiften vid olovligt byggande och övertidsavgiften liksom förslaget till särskild avgift i utlänningslagen (1980: 376) liksom generellt i fråga om avgifter som grundar sig på brottsliga gärningar (26 kap. 1 § RB).

Även när det gäller handläggningsordningen i domstol anser jag att man kan följa reglerna för de tre avgifter jag nyss nämnt, dvs. bestämmelserna i RB om åtal för brott, på vilket inte kan följa svårare straff än böter. Vissa

modifikationer blir ofrånkomliga med tanke på att avgiftsfrågan redan är prövad av kustbevakningen.

## 2.5 Övriga frågor

I avsnitt 5.7 i promemorian finns en beskrivning av kustbevakningens flygövervakning och andra medel för att upptäcka oljeutsläpp och identifiera fartyg som gör sig skyldiga till sådana. Arbetsgruppen framhåller upprepade gånger hur viktigt det är att utsläpp upptäcks och skyldiga fartyg identifieras och poängterar betydelsen av att kustbevakningens flygspaning hålls på en godtagbar nivå. Några förslag till utökning av flygtiden läggs inte fram av arbetsgruppen, som utgår från att frågan fortlöpande bevakas av generaltullstyrelsen.

Remissinstanserna instämmer i uttalandena om flygspaningens betydelse. Naturvårdsverket framhåller att risken för upptäckt är en av de mest återhållande faktorerna när det gäller olagliga utsläpp. Statskontoret menar att åtgärder för att upptäcka vattenföroreningar blir effektiva endast genom samverkan mellan olika slag av civila och militära resurser, varav kan nämnas kustbevakningens flygspaning, det radarbaserade sjöbevakningssystemet och övrig militär verksamhet. Ett samarbete mellan civil och militär sjöövervakning prövas på försök i Malmö. Bl. a. prövas möjligheten att ge civila myndigheter tillgång till det militära sjöbevakningssystemet. Statskontoret följer försöket och räknar med att våren 1983 kunna lämna en rapport med utvärdering av försöket. SMHI framhåller satellitbildteknikens möjligheter när det gäller att åstadkomma en heltäckande övervakning av de havsområden som omger Sverige. Tekniken är resurskrävande och det är nödvändigt att berörda myndigheter och institutioner samarbetar både i fråga om metodutveckling och utnyttjande av mottagnings- och bildbearbetningsresurser. SMHI räknar med att inom de närmaste åren förfoga över en egen bildbearbetningsutrustning.

För egen del vill jag framhålla att jag delar uppfattningen att det behövs både flygspaning och andra insatser för att en sanktion som vattenföroreningsavgiften skall få den avsedda preventiva effekten. Jag förutsätter därför att flygövervakningen kan hållas på en godtagbar nivå och hyser den förhoppningen att pågående samarbete och utvecklingsarbete kommer att verksamt bidra till att en avsevärt större andel av de förorenande fartygen identifieras.

I likhet med arbetsgruppen räknar jag inte med att förslagen skall föranleda någon sådan påtaglig utökning av arbetsuppgifterna för berörda myndigheter att behov av ökade personella resurser uppkommer. Frågan om kustbevakningens ersättningsbehov när det gäller flygplan får bedömas i annat sammanhang, där också möjligheterna till besparingar kan prövas.

Flera remissinstanser har påtalat behovet av mottagningsanordningar i hamnarna. Sälunda understryker RRV betydelsen av att anord-

ningar för mottagning av restprodukter finns lätt tillgängliga. Verket påpekar att promemorian inte innehåller någon diskussion om de investeringar som ytterligare kan behövas för detta ändamål och vilka effekter sådana investeringar skulle kunna få på benägenheten att på ett lagligt sätt bli kvitt de skadliga ämnena. Svenska kommunförbundet förutser att den nya avgiften kommer att medföra att ökade krav ställs på de landbaserade mottagningsanordningar hamnkommunerna enligt redan gällande lagstiftning är skyldiga att anordna. Det är emellertid känt att dessa anordningar utnyttjas i mycket olika omfattning t. ex. när det gäller oljerester. Förbundet anser därför att den föreslagna lagstiftningen inte bör träda i kraft innan vederbörande myndigheter har förväntat sig om att landets hamnar har erforderliga mottagningsresurser. Även Svenska maskinförbundet och Sveriges redareförening framhåller angelägenheten av att det iordningställs ett tillräckligt antal mottagningsanordningar för oljerester längs landets kuster.

Redareföreningen tar också upp frågan om avgifter för oljeavfall m. m. och uttalar att kostnaden för mottagning inte får debiteras fartygets redare för varje särskilt avlämningsstillfälle. Här gäller det i stället att göra avlämnandet i land så attraktivt att även sådana redare som i dessa avseenden visar vårdslöshet och nonchalans mot gällande regler avstår från olagliga utsläpp. Redareföreningen vill i detta sammanhang peka på riksdagens uttalande i betänkandet TU 1980/81:31 om avgiftsförbud. Enligt VFL gäller förbud att ta ut särskild avgift för omhändertagande av bl. a. oljeavfall från fartygs maskinrum. I förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg görs emellertid undantag från detta förbud. I utskottsbetänkandet anförs att det finns skäl som talar för att undantaget upphävs. Redareföreningen, som är av den uppfattningen att ett upphävande av förbudet skulle göra det olönsamt att släppa ut olja till sjöss, förutsätter att denna fråga får sin lösning i nu förevarande sammanhang.

Vissa frågor om mottagning av oljeavfall m. m. från fartyg behandlades i prop. 1980/81:119 om miljösäkrare sjötransporter (avsnitt 4.2 i bilaga 2). Vad gäller möjligheterna att avlämna oljeavfall vill jag hänvisa till uttalandena i propositionen om att det i Sverige finns större anordningar för mottagning och behandling av oljehaltigt barlast- och tankspolvatten på ungefär 15 platser och anordningar för omhändertagande av oljeavfall från fartygs maskinrum o. d. på sammanlagt ca 50 platser. Enligt vad som uttalas i prop. 1979/80:167 s. 29 täcker det system av anordningar som inrättats det behov som fartygen då hade. Några uppgifter om att förhållandena ändrats sedan dess förelåg inte när prop. 1980/81:119 beslutades i april 1981. Verksamma medel för att åstadkomma ett bättre utnyttjande av anordningarna borde enligt föredraganden vara bl. a. en intensifierad övervakning för att förhindra olagliga utsläpp och ekonomiska sanktioner mot dem som bryter mot utsläppsförbuden.

Tillgängliga upplysningar tyder således på att det finns tillräckligt antal mottagningsanordningar för oljerester. Det är svårt att uttala sig om infö-

randet av vattenföreningsavgiften kommer att förändra mottagningsförhållandena i hamnarna. Jag delar självfallet remissinstansernas åsikt att det måste finnas ett tillräckligt antal mottagningsanordningar tillgängliga. Dessa måste ha en sådan kapacitet att fartygen kan lämna sitt avfall utan oskäligt dröjsmål. Jag förutsätter att sjöfartsverket och naturvårdsverket noga följer utvecklingen på detta område.

Det har sedan länge varit en strävan i Sverige att förbjuda särskilda avgifter för omhändertagande av oljeavfall m. m. från fartyg. Ett sådant förbud har funnits sedan år 1977 när det gäller mottagning av oljehaltigt barlastvatten och tankspolvatten. Det är riktigt att det i 1980 års lagstiftning tills vidare gjordes ett undantag från det generella avgiftsförbudet i VFL vad gäller oljeavfall från fartygs maskinrum o. d. Skälet härtill var att det ansågs nödvändigt att ytterligare utreda kostnadskonsekvenserna för vissa hamnar av ett förbud mot särskild avgift i dessa fall.

Den utredning som har företagits inom regeringskansliet visar att kostnadskonsekvenserna av att undantaget hävs är måttliga. En av Svenska kommunförbundet företagen enkät visar att bara en hamn – av 28 – skulle behöva höja hamntaxorna med mer än en procent, om undantaget från avgiftsförbudet skulle slopas. Avsikten är därför att undantaget från avgiftsförbudet skall slopas. För att ingen hamn skall behöva drabbas av väsentliga kostnader till följd av avfallets sammansättning eller omfattning avser jag att senare i höst återkomma till regeringen med ett förslag till riksdagen om att införa ett särskilt högkostnadsskydd för hamnar som drabbas av onormala kostnader.

Jag vill här också ta upp frågan om vattenföreningsavgiftens behandling i skattehänseende. Som jag tidigare har nämnt inriktas avgiften inte endast på att eliminera det ekonomiska motivet för olaga utsläpp. Avgift skall utgå även i sådana fall då vinning inte har uppstått, t. ex. vid överfyllning av tankar i hamn. Med hänsyn härtill och då avgiften i det särskilda fallet i princip inte skall motsvara en eventuell ekonomisk fördel av en överträdelse av lagen bör avgiften inte vara avdragsgill vid inkomsttaxeringen. Detta innebär en skillnad i förhållande till miljöskyddsavgiften enligt 52 § miljöskyddslagen (1969: 387) men motsvarar t. ex. vad som gäller för övertidsavgift enligt 26 § arbetstidslagen (1982: 673). En bestämmelse om den skattemässiga behandlingen av vattenföreningsavgiften bör tas in i 20 § kommunalskattelagen (1928: 370).

Riksdagen har ännu inte behandlat prop. 1981/82: 146, som bl. a. innehåller förslag till ändring av 20 § kommunalskattelagen. Denna ändring är avsedd att träda i kraft tidigare än den föreslagna lagstiftningen om vattenföreningsavgift. Det är ur lagteknisk synvinkel en fördel att avvakta med förslaget beträffande vattenföreningsavgiftens skattemässiga behandling. Jag har inhämtat att chefen för budgetdepartementet återkommer med förslag i denna fråga i enlighet med de riktlinjer jag nyss har redovisat.

Jag har övervägt att föreslå att lagstiftningen om vattenföreningsavgift

skall träda i kraft den 1 juli 1983. Förslagen innefattar emellertid en rad nyheter, och både kustbevakningen, andra myndigheter och hamninnehavarna behöver tid för att förbereda sig för den nya ordningen. Jag har därför stannat för att föreslå att bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 1984.

### 3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommunikationsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg,
2. lag om ändring i sjölagen (1891:35 s. 1).

Det under 2 angivna förslaget har upprättats i samråd med chefen för justitiedepartementet.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

### 4 Specialmotivering

#### 4.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg

Med anledning av ett påpekande från generaltullstyrelsen om önskvärdheten av att de nya bestämmelserna om vattenföroreningsavgift placeras före kapitlet om besvär (8 kap.) i VFL förordar jag en annan disposition av slutkapiteln i lagen än den som återfinns i promemorian. Besvärsmått bestämmelserna i 8 kap. bör lämpligen överflyttas till 10 kap. och placeras efter de bestämmelser som redan finns där medan 9 kap. om ansvar m. m. i stället betecknas 8 kap. Bestämmelserna om vattenföroreningsavgift kan därmed tas in i 9 kap. och placeras före besvärsmått bestämmelserna.

#### 9 kap. Vattenföroreningsavgift

##### 1 §

En särskild avgift (vattenföroreningsavgift) skall tas ut, om 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.

Vattenföroreningsavgiften tillfaller staten.

Beträffande denna bestämmelse kan jag i allt väsentligt hänvisa till specialmotiveringen till 10 kap. 1 § i promemorian. Där berörs bl. a. den nedre gränsen för avgiftsuttag, dvs. att avgift inte skall utgå för obetydliga utsläpp. Vidare behandlas innebörden av att utsläpp enligt 2 kap. 4 § inte

har begränsats så långt det är möjligt. Den senare frågan har jag tidigare berört i avsnitt 2.2. Där har jag också angett varför avgiften till att börja med skall begränsas till oljeutsläpp. Om den i framtiden utvidgas till att avse även andra farliga ämnen behöver bara smärre justeringar göras i förevarande paragraf.

## 2 §

Vattenföroreningsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets redare eller som i redarens ställe hade befattning med fartyget. Saknade fartyget redare eller kan det inte utan onödigt dröjsmål fastställas vem som var redare, skall avgiften påföras den som var fartygets ägare.

Delägare i ett partrederi är solidariskt ansvariga för betalningen av vattenföroreningsavgift.

Första stycket har efter påpekanden från olika remissinstanser ändrats i både sakligt och redaktionellt avseende. Andra stycket är nytt.

Vad beträffar *första stycket* har frågan om ett brukaransvar för den som i redarens ställe har befattning med fartyget redan behandlats i avsnitt 2.2. Det förordades där att ett kompletterande brukaransvar införs.

I stället för den i promemorian valda lösningen att särskilt ange att överlåtelse av fartyget eller rederirörelsen inte befriar redaren från betalningsskyldighet har angetts att avgiften skall påföras den som vid överträdelsen var fartygets redare etc. Denna teknik har använts i fråga om miljöskyddsavgiften i miljöskyddslagen (1969:387). I likhet med 53 § nämnda lag har också angetts att avgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som var redare etc. vid överträdelsen. Med en sådan utformning markeras klart att avgiften kan läggas även på juridiska personer (jfr lagrådets yttrande på s. 162 i prop. 1981/82: 146).

En jämkning har företagits i fråga om förutsättningarna för att ålägga fartygets ägare avgift. För att inte lägga alltför stora utredningskrav på tillämpande myndigheter har bestämmelsen ändrats så att ägaren kan göras betalningsskyldig, om det inte utan onödigt dröjsmål kan fastställas vem som var redare.

I den allmänna motiveringen har jag anfört att vattenföroreningsavgift i första hand skall påföras redaren eller den som har befattning med fartyget i redarens ställe. Mot den bakgrunden skall första stycket i förevarande paragraf läsas så, att det är först när det saknas etc. såväl redare som någon som har befattning med fartyget i redarens ställe som avgiften skall påföras ägaren. Med ägaren avses den som var fartygets ägare när utsläppet ägde rum.

Det nya *andra stycket* föranleds av ett förslag från Stockholms tingsrätt att ansvarighetsreglerna för delägare i partrederi i 40 § andra stycket sjölagen inte bör gälla i fråga om vattenföroreningsavgifter. I stället bör enligt tingsrätten samtliga partdelägare vara ansvariga för hela den bestämda avgiften och denna ansvarighet bör vara solidarisk.

Partrederi är en speciell form för att driva sjöfart, som har kommit till stor användning i Sverige. Det gäller inte bara enskilda personers satsningar i ett gemensamt fartyg. I dag används företagsformen partrederi för de största och dyraste fartygen i den svenska handelsflottan likaväl som för de minsta och äldsta. I många fall är stora rederiaktiebolag delägare i partrederier.

Reglerna för partrederi reviderades år 1973. I prop. 1973: 42 behandlades partrederiet bl. a. på s. 254–263. Där diskuteras frågan om delad respektive solidarisk ansvarighet för delägarna. I anslutning till den diskussionen framhålls att rederiborgenärerna i praktiken ofta kräver solidarisk ansvarsförbindelse av partredare. Annars kan de inte ta fartyget i anspråk för sina fordringar utan är hänvisade till att söka varje partredare för den del av fartyget denne svarar för. Svårigheterna när det gäller verkställighet illustreras väl av vad som anförs på s. 257 i prop. 1973: 42.

För att inte göra vattenföreningssavgiften illusorisk i de fall den påförs partrederidelägare bör betalningsskyldigheten vara solidarisk.

Bestämmelsen i andra stycket föranleder en ändring i 40 § sjölagen.

Även om partrederier ofta äger fartyg är det vanligt att fartygen drivs av någon annan, i allmänhet ett aktiebolag. I sådana fall är det senare redare och den som i första hand är ansvarig för vattenföreningssavgiften.

### 3 §

Vattenföreningssavgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläppets omfattning samt fartygets storlek (bruttodräktighet).

Utformningen av parametern för vattenföreningssavgift har diskuterats utförligt i avsnitt 2.4. Som har angetts där skall avgiften för olja, som är den enda som skall beslutas i detta ärende, bestämmas av riksdagen. Det i promemoriaförslaget intagna bemyndigandet för regeringen eller den myndighet regeringen utser att meddela närmare föreskrifter om avgiftens storlek har följaktligen utgått.

Som anges i specialmotiveringen till promemoriaförslaget bör tillämpningen av vattenföreningssavgiften vara obligatorisk. Om det föreligger förutsättningar för att ta ut avgift, skall kustbevakningen besluta om sådan.

### 4 §

Vid utsläpp av olja skall vattenföreningssavgiften beräknas enligt följande tabell.

Utsläppt oljemängd i liter	Avgift i kr. för fartyg i storlek (brt)			
	upp till 3 000	3 001– 15 000	15 001– 50 000	50 001 och större
mindre än 1 000	5 000 kr.	7 500 kr.	10 000 kr.	12 500 kr.
1 000– 26 000	5 000 kr. jämt 1 000 kr. per 1 000 l utöver 1 000 l	7 500 kr. jämt 1 500 kr. per 1 000 l utöver 1 000 l	10 000 kr. jämt 2 000 kr. per 1 000 l utöver 1 000 l	12 500 kr. jämt 2 500 kr. per 1 000 l utöver 1 000 l
26 001–101 000	30 000 kr. jämt 750 kr. per 1 000 l utöver 26 000 l	45 000 kr. jämt 1 125 kr. per 1 000 l utöver 26 000 l	60 000 kr. jämt 1 500 kr. per 1 000 l utöver 26 000 l	90 000 kr. jämt 2 250 kr. per 1 000 l utöver 26 000 l
101 001–501 000	86 250 kr. jämt 200 kr. per 1 000 l utöver 101 000 l	129 375 kr. jämt 300 kr. per 1 000 l utöver 101 000 l	172 500 kr. jämt 400 kr. per 1 000 l utöver 101 000 l	258 750 kr. jämt 600 kr. per 1 000 l utöver 101 000 l
501 001 och mer	166 250 kr. jämt 100 kr. per 1 000 l utöver 501 000 l	249 375 kr. jämt 150 kr. per 1 000 l utöver 501 000 l	332 500 kr. jämt 200 kr. per 1 000 l utöver 501 000 l	498 750 kr. jämt 300 kr. per 1 000 l utöver 501 000 l

Med bruttodräktigheten (brt) avses det bruttodräktighetstal som anges i det måtbrev som gäller för fartyget.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2) har angetts att måttet på fartygets storlek skall vara bruttodräktigheten. Med bruttodräktighet avses här det bruttodräktighetstal som anges i det måtbrev som gäller för fartyget oavsett om det grundar sig på 1969 års skeppsmättningskonvention eller på äldre bestämmelser. På detta sätt görs tabellen oberoende av att två olika system för skeppsmätning kommer att gälla vid sidan av varandra under en förhållandevis lång tid.

Av praktiska skäl används förkortningen "brt" i tabellen, trots att bruttodräktigheten enligt 1969 års skeppsmättningskonvention inte längre mäts i registerton.

Tabellen är annorlunda utformad än tabellen i promemorian. Efter påpekande från kammarrätten i Göteborg om att tillämpningen av den senare medför oproportionerligt stora avgiftsskillnader om den utsläppta kvantiteten ligger över eller under en intervallgräns har skalan för avgiftshöjningarna jämnats till.

## 5 §

Vattenföreningavgiften får sättas lägre än vad som följer av 4 § eller efterges, om det föreligger särskilda omständigheter.

Generaltullstyrelsen har tagit upp ett uttalande som har gjorts i specialmotiveringen till lagförslagets 10 kap. 4 § i promemorian. Där nämns som en tänkbar grund för nedsättning av vattenföreningavgift att befälhavaren visar att han trots alla rimliga försök inte har kunnat lämna före-

ningarna till mottagningsanordning i land. Styrelsen kan inte anse att detta är ett godtagbart skäl. I de fall däremot då ett svenskt fartyg redan påförts en avgift av en utländsk myndighet för ett utsläpp bör jämningsmöjligheter föreligga i fråga om samma utsläpp.

Även om denna paragraf är avsedd att tillämpas restriktivt bör det inte vara uteslutet med jämkning i fall av brister i möjligheterna att avlämna föroreningar till mottagningsanordningarna. För att jämkning skall kunna ske måste det självfallet dokumenteras att bristerna varit av ett sådant slag att något annat handlingsalternativ inte förelagat för redaren eller befälhavaren. Möjligheten till jämkning i ett sådant fall följer av att det enligt gällande lagstiftning skall finnas mottagningsanordningar med tillräcklig kapacitet på de platser där oljerester behöver avlämnas. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda, kan ansvaret inte utan vidare övervältras på redaren.

Andra fall där det kan bli aktuellt att överväga jämkning eller eftergift kan vara överträdelser av 2 kap. 4 § i sådana fall, där avgift visserligen normalt skall utgå men där omständigheterna är i hög grad förmildrande.

När det gäller det av generaltullstyrelsen nämnda fallet då ett svenskt fartyg redan påförts en avgift av en utländsk myndighet kan hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2), där det framhålls att det inte bör komma i fråga att ta ut vattenföroreningsavgift i Sverige om tillräckligt stränga påföljder har dömts ut i den främmande staten.

#### 6 §

Frågor om vattenföroreningsavgift prövas av tullverket.

Tullverkets beslut om vattenföroreningsavgift verkställs i enlighet med vad som föreskrivs i utsökningsbalken.

Frågan om vem som skall handlägga ärenden om vattenföroreningsavgift har diskuterats i avsnitt 2.4 i den allmänna motiveringen.

Flera remissinstanser menar att frågan om vilken myndighet som skall handlägga ärenden om vattenföroreningsavgift är så viktig att den bör regleras i lag. Även om det inte är nödvändigt av detta skäl synes det, med hänsyn till att allmän domstol i en följande paragraf kommer att utpekas som besvärinstans, lämpligt att direkt i lagen uttala att tullverket prövar hithörande frågor. Det ankommer på regeringen att ange att prövningen inom tullverket skall göras av kustbevakningen.

Regeln i andra stycket om verkställighet av tullverkets beslut om vattenföroreningsavgift innebär en förändring i förhållande till promemorian. Där föreslogs, efter förebild från vad som gäller miljöskyddsavgiften, att ett avgiftsbeslut av tullverket skulle verkställas som domstols dom. Regleringen i miljöskyddslagen tillkom på inrådan av lagrådet (jfr prop. 1980/81: 92 s. 466 f). Den regel som har föreslagits i förevarande paragrafs andra stycke, att tullverkets beslut skall verkställas i enlighet med vad som föreskrivs

i utsokningsbalken, har tillkommit för att passa systematiken i balken i ett fall när verkställigheten bör handläggas som allmänt mål. På samma sätt som lagrådet uttalat beträffande miljöskyddsavgiften bör nämligen verkställigheten av beslut om vattenföreningensavgift handläggas som allmänt mål. Det görs lämpligen med stöd av 1 kap. 6 § utsokningsbalken på så sätt att uppräkningsav allmänna mål i 1 kap. 2 § utsokningsförordningen (1981:981) kompletteras med vattenföreningensavgiften. En följd av att verkställigheten skall ske som allmänt mål är bl. a. att bestämmelserna i 3 kap. utsokningsbalken om verkställighet av dom inte blir tillämpliga (3 kap. 23 § första stycket utsokningsbalken). En hänvisning om att verkställigheten skall ske på samma sätt som beträffande dom leder därför fel. I stället bör kustbevakningens avgiftsbeslut göras verkställbart enligt 3 kap. 1 § p. 6 i balken på det sätt som föreslagits i andra stycket i förevarande paragraf.

#### 7 §

Finns det sannolika skäl för att vattenföreningensavgift skall tas ut, får tullverket eller annan myndighet som regeringen utser meddela de förbud eller förelägganden som är nödvändiga för att säkra bevisning eller säkerställa statens anspråk på vattenföreningensavgift, såsom

1. förbud mot fartygets avgång eller vidare resa,
2. förbud att påbörja eller fortsätta lastning, lossning, läktring eller bunkring,
3. föreläggande att fartyget skall följa en viss färdväg,
4. föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats.

Beslutas förbud eller föreläggande, skall 7 kap. 7–10 §§ gälla i tillämpliga delar.

Utöver det som sägs i specialmotiveringen till 10 kap. 6 § i promemorian kan framhållas att det i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3) ansetts påkallat att införa ett krav på sannolika skäl för att avgift skall utgå som en förutsättning för att aktuella förbud och förelägganden skall få användas.

#### 8 §

För att säkerställa statens anspråk på vattenföreningensavgift får domstol som avses i 8 kap. 8 § på framställning av allmän åklagare förordna om kvarstad. Därvid gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 26 kap. rättegångsbalken om kvarstad i brottmål.

I förhållande till förslaget i 10 kap. 7 § i promemorian har vidtagits den ändringen att allmän åklagare skall ansöka om kvarstad och att brottmålsreglerna om kvarstad skall vara tillämpliga i stället för tvistemålsreglerna i 15 kap. RB. Framställning om kvarstad skall göras hos domstol som avses i 8 kap. 8 §. I sådana frågor används således den nuvarande forumregeln i VFL:s ansvarskapitel som medger större valfrihet än den föreslagna for-

umregeln för besvärsmål i 10 kap. 6 §. Det synes inte föreligga något skäl för att begränsa behörigheten att ta upp kvarstadsfrågor på samma sätt som beträffande besvärsmålen.

## 10 kap. Övrigt

### 4 §

Har beslut enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5 eller 6 § meddelats av annan myndighet än sjöfartsverket skall det genast underställas verket.

Har beslut enligt 9 kap. 7 § meddelats av annan myndighet än tullverket skall det genast underställas verket.

Beslut som skall underställas får inte överklagas.

Andra stycket är nytt och saknar motsvarighet i promemorian. I avsnitt 2.4 har angetts att beslut enligt 9 kap. 7 § bör underställas gränschefen vid kustbevakningen för att ge en garanti för att de är välgrundade. En motsvarighet till första stycket har därför tagits in i förevarande paragraf.

Regler om att underställningen skall göras hos gränschefen skall tas in i förordningen (1980: 789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Där skall också tas in bestämmelser om underställning i sådana fall då beslut har meddelats inom tullverket av någon annan än gränschefen.

### 6 §

Tullverkets beslut om vattenföroreningsavgift och beslut om förbud eller föreläggande enligt 9 kap. 7 § får överklagas genom besvär hos den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där beslutet har meddelats.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till domstolen inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Forumregeln i första stycket är ny. Skälen för den framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4).

### 7 §

Vid prövning av besvär över beslut om vattenföroreningsavgift och beslut om förbud eller föreläggande enligt 9 kap. 7 § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter.

Allmän åklagare företräder staten i sådana mål.

Ändringarna i förhållande till förslaget i promemorian föranleds av övervägandena i avsnitt 2.4.

### 8 §

Beslut i *andra* frågor som avses i denna lag än *tullverkets beslut eller domstols dom i fråga om vattenföroreningsavgift* gäller omedelbart, om inte annat föreskrivs i beslutet *eller domen*. I fråga om beslut som skall underställas sjöfartsverket *eller tullverket* kan *det berörda verket* förordna att beslutet inte skall gälla tills vidare.

Paragrafens lydelse har justerats med hänsyn till att beslut enligt 9 kap. 7 § skall underställas gränschefen vid tullverkets kustbevakning. Jfr avsnitt 2.4.

Som framgår av 9 kap. 6 § andra stycket skall tullverkets beslut om vattenföreningssavgift verkställas i enlighet med vad som föreskrivs i utsökningsbalken. En särskild ordning gäller således för verkställigheten av sådana beslut. I förevarande paragraf har ett undantag gjorts för sådana beslut liksom för domstols dom på vattenföreningssavgift, som inte bör kunna verkställas innan den har vunnit laga kraft.

#### *Ikraftträdande m. m.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984.

Bestämmelserna i 9 kap. tillämpas endast i fråga om överträdelser som har skett efter ikraftträdandet.

Tidpunkten för ikraftträdandet har kommenterats i avsnitt 2.5. Helt naturligt får de nya bestämmelserna enbart tillämpas på överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet.

#### **4.2 Förslaget till lag om ändring i sjölagen (1891: 35 s. 1)**

##### *40 §*

Partrederi föreligger, om flera överenskommit att under delad ansvarighet gemensamt driva sjöfart med eget fartyg. Anmälan om partrederiavtal kan göras hos registermyndigheten, som har att ofördröjligen anteckna anmälingen i det register där fartyget är infört eller, om det ej är registrerat, kungöra densamma. Närmare föreskrifter om anmälnings- och kungörelseförfarandet meddelas av regeringen.

För de förpliktelser som *uppkommer* för partrederiet sedan rederiavtalet anmälts till registermyndigheten svarar varje redare endast i förhållande till sin andel i fartyget i den mån han ej åtagit sig större ansvarighet. För dessförinnan uppkomna rederiförpliktelser svarar redarna solidariskt. *I fråga om ansvar för vattenföreningssavgift enligt 9 kap. lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförening från fartyg gäller 9 kap. 2 § andra stycket nämnda lag.*

I fråga om redarnas inbördes rättigheter och skyldigheter tillämpas bestämmelserna i 41–57 §§ i den mån annat ej avtalats.

Bakgrunden till ändringsförslaget framgår av specialmotiveringen till 9 kap. 2 § VFL.

## **5 Hemställan**

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförening från fartyg.
2. lag om ändring i sjölagen (1891: 35 s. 1).

## **6 Beslut**

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

LAGRÅDET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid sammanträde  
1982-11-25

**Närvarande:** f. d. regeringsrådet Paulsson, regeringsrådet Delin, justitierådet Bengtsson.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 19 augusti 1982 har regeringen på hemställan av statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet Elmstedt beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. förslag till lag om ändring i lagen (1980: 424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

2. lag om ändring i sjölagen (1891: 35 s. 1).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Lennart Alarik.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

### **1. Förslaget till lag om ändring i lagen (1980: 424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg**

#### *Allmänna synpunkter*

Den föreslagna lagstiftningen går ut på en reform, som får anses i hög grad angelägen. Det är uppenbart att de nuvarande sanktionerna mot oljeutsläpp från fartyg är otillräckliga för att motverka föroreningar med deras ibland förödande konsekvenser för den marina miljön. Som utvecklas i remissprotokollet finns det all anledning att söka ingripa på ett kraftfullt sätt mot dessa miljöstörningar. Lagrådet kan i allt väsentligt ansluta sig till huvudtankarna bakom det remitterade förslaget. I några hänseenden ställer sig lagrådet dock tveksamt till det sätt varpå dessa tankar genomförts. Lagstiftningsuppgiften har inte varit lätt; det har gällt att införa ett avgiftssystem på ett nytt och särpräglat område, där erfarenheter saknas av en sådan reglering och lämpliga förebilder är svåra att finna. Remissförslaget aktualiserar vanskliga frågor om avvägning mellan rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkter. Från lagteknisk synpunkt framstår lagförslaget i vissa avseenden som mindre tillfredsställande. Lagrådet återkommer härtill i det följande.

Avgiftspåföljder av liknande slag har de senaste åren införts i flera skilda sammanhang och även diskuterats från principiell synpunkt. Nyligen har chefen för justitiedepartementet uttalat sig om vissa riktlinjer för användningen av sanktionsavgifter (prop. 1981/82: 142); uttalandena har lämnats utan erinran av riksdagen (jfr JuU 1981/82: 53). Avgifternas karaktär är emellertid inte densamma i olika lagar utan varierar bl. a. med hänsyn till syftet i det särskilda fallet och förhållandena då sanktionen aktualiseras. Vad gäller vattenföroreningsavgifterna är till en början att märka att dessa

ibland kan bli mycket kännbara, något som i och för sig ter sig väl motiverat. Allmänt sett är ett summariskt avgiftsförfarande mindre lämpligt vid allvarliga överträdelser, för vilka en verkligt kännbar påföljd bör utmätas (se lagrådets uttalanden härom i prop. 1975/76: 164 s. 233). De särskilda förhållandena vid vattenförorening från fartyg kan visserligen motivera avsteg från denna princip, men försiktighet är i alla händelser påkallad när det gäller att överföra regler från annan avgiftslagstiftning till det nya området. De föreslagna avgifterna framstår närmast som ett tillägg till de straffsanktioner som redan gäller enligt lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Syftet med avgifterna är synbarligen enbart preventivt; det blir sålunda inte fråga om att avgifterna skulle användas för att kompensera oljeskador, återställa förstörd miljö eller bekosta åtgärder som förebygger skadeverkningar genom olja. Inte heller förutsätter tillämpningen av bestämmelserna att utsläppet i det enskilda fallet skulle ha medfört någon ekonomisk fördel som nu skall dras in till det allmänna, låt vara att sådana synpunkter har varit ett av motiven för att avgiften skall införas. Förutsättningen för att avgift skall tas ut är visserligen inte att ett utsläpp gjorts uppsåtligt eller vårdslöst – som betonas i remissprotokollet är det fråga om ett strikt ansvar – men sanktionen anknyts till samma gärningar som straffbeläggs enligt 9 kap. 1 § i lagens nuvarande lydelse, och i praktiken torde i flertalet fall, när avgift påförs, vållande ligga någon på fartyget till last.

Av det sagda framgår att likheten med straffsanktionen är påtaglig, dock med den viktiga skillnaden att avgifterna i normala fall skall utges av någon annan än den person som begått överträdelserna och därför kan tänkas bli straffansvarig för denna. På denna punkt liknar sanktionen snarast ett skadestånd.

Under dessa förhållanden kan det synas närliggande att anse reglerna om vattenföroreningsavgift i olika hänseenden böra följa straffrättsliga grundsatsar. Detta gäller både förfarandet, där delvis samma rättssäkerhetssynpunkter gör sig gällande som i straffprocessen, och utformningen av de materiella reglerna på området. Å andra sidan är att märka, att sanktionen inte med säkerhet kommer att drabba lika hårt som ett bötesstraff av samma storlek. Likheten med ett strikt skadeståndsansvar aktualiserar nämligen frågan, om inte den ansvarige redaren – eller annan som kan bli avgiftsskyldig – kommer att ha möjlighet att skydda sig genom försäkring mot risken att utge vattenföroreningsavgifter på samma sätt som mot risken att bli skadeståndsskyldig. Det framgår inte av remissprotokollet vilken utveckling man väntar i detta hänseende, men möjligheten till en sådan riskfördelning måste beaktas i sammanhanget. I den mån försäkring blir möjlig kommer avgiftspåföljdens konsekvenser att påtagligt mildras och därmed också dess preventiva effekt att försvagas. En sådan utveckling är knappast önskvärd från lagstiftarens synpunkt, låt vara att vissa preventiva synpunkter kan tänkas bli tillvaratagna genom utform-

ningen av försäkringsvillkoren. I alla händelser går inställningen inom den internationella sjöförsäkringsbranschen svårligen att påverka genom svensk lagstiftning på området. Här föreligger en osäkerhetsfaktor beträffande lagstiftningens verkningar, som lagrådet vill betona i sammanhanget. Vad nu sagts talar i vart fall emot att man i alla hänseenden fäster avgörande vikt vid avgiftens straffliknande karaktär.

En väsentlig fråga, som berör avgiftens allmänna karaktär, är om man i avgiftsärenden skall tillämpa bevisregler liknande dem i brottmål eller om man skall ställa mindre långtgående krav på utredning om att förutsättningar för avgiftssanktion föreligger. Problemet torde ha större betydelse vid vattenföroreningsavgift än när det gäller andra avgifter, eftersom det för vattenföroreningarnas del torde bli särskilt vanligt med invändningar om att en överträdelse beror på olyckshändelse eller liknande förhållanden som medför att ingen avgift skall utgå. I remissprotokollet berörs dessa spörsmål i korthet (i avsnittet 2.2). Inställningen är emellertid inte alldeles klar. Självfallet befriar den omständigheten att ansvaret för vattenföroreningsavgift är strikt inte i och för sig tullverket från skyldighet att visa att de objektiva rekvisiten för påföljden föreligger.

De bestämmelser i lagens 2 kap. vartill avgiftsreglerna anknyter innebär att avgift kan komma i fråga i två situationer. Om oljeutsläpp förekommer inom ramen för den normala verksamheten på fartyget (2 kap. 1 §), skall avgift under alla förhållanden tas ut: sker det till följd av en olyckshändelse, föreligger avgiftsskyldighet bara om inte utsläppet begränsats så långt det är möjligt (2 kap. 4 §). Enligt de konventioner lagen grundar sig på är dock utsläppsförbudet inte tillämpligt om utsläppet är nödvändigt för fartygets säkerhet eller för att rädda människoliv till sjöss (jfr promemorian s. 87 och 2 kap. 10 § sjöfartsverkets kungörelse 1980: 48 om åtgärder mot vattenförorening från fartyg). Olyckshändelse skall enligt samma konventioner anses föreligga om utsläppet är en följd av skada på fartyget eller dess utrustning, förutsatt att ägaren eller befälhavaren inte avsiktligt förorsakat skadan eller handlat vårdslöst med kännedom om att en skada troligen skulle bli följden. – Vad bevisfrågan angår torde inställningen bakom förslaget vara den att om väl ett utsläpp från ett visst fartyg kan konstateras, myndigheterna är berättigade att utgå från att utsläppet är sådant som anges i 2 kap. 1 § om det inte från motpartens sida åtminstone görs sannolikt att utsläppet varit nödvändigt för fartygets säkerhet eller för att rädda människoliv eller att utsläppet förorsakats av olyckshändelse i nyss angiven mening. För att avgift skall utgå trots att olyckshändelse föreligger fordras att det objektivt sett varit möjligt för befälhavaren och hans folk att handla på annat sätt och därmed begränsa utsläppet. I det sistnämnda hänseendet måste bevisbördan rimligen i princip vila på myndigheterna.

De bevisregler som sålunda kan antas vara förutsatta i förslaget får anses godtagbara, när det gäller en sanktionsavgift av förevarande slag. Att

märka är här att ett utsläpp, som inte förklaras av en skada eller en nödsituation, normalt utan vidare kan antas härröra från ett sådant handlande som medför avgiftsskyldighet.

De anförda allmänna synpunkterna får betydelse för ett annat väsentligt problem, nämligen vilken myndighet som bör pröva frågor om avgiftsskyldigheten. Det står klart att i praktiken en myndighet kan ställas inför svåra bedömningar, när bevisprinciper av det angivna slaget skall tillämpas. Normalt brukar prövning av denna typ ankomma på domstol. Inte minst kan en sådan ordning synas önskvärd då det gäller så stora ekonomiska värden som här kan stå på spel. Att tullverkets beslut kan överklagas till allmän domstol utgör naturligtvis en viss rättssäkerhetsgaranti, men redan dessförinnan kan förluster uppkomma för den enskilde till följd av tullverkets åtgöranden.

Å andra sidan har, på sätt utvecklas i remissprotokollet, förslaget betydande fördelar från praktisk synpunkt. Nackdelen av att avgiftsbesluten inte fattas av domstol kan i viss mån kompenseras av att den särskilda sakkunskap som tullverkets tjänstemän har i fråga om de besvärliga tekniska bedömningarna av oljeutsläpp bör bli av stort värde i sammanhanget – inte minst då det gäller att snabbt dra slutsatser av konstaterade förhållanden. Lagrådet har, efter någon tvekan, funnit att den föreslagna ordningen kan godtas.

Det remitterade förslaget innebär att förfarandet vid beslut om vattenföreningssavgift i första instans följer reglerna i förvaltningslagen men i högre instanser reglerna om brottmål i rättegångsbalken; också medan ärendet behandlas i första instans kan dock bestämmelser i rättegångsbalken bli tillämpliga, nämligen kvarstadsreglerna i 26 kap. (se 9 kap. 8 § lagförslaget). Ett skäl att på detta sätt sammanföra regler av olika slag är de artskilda huvudsynpunkter som gör sig gällande i sammanhanget: det inledande förfarandet måste främst präglas av snabbhet och effektivitet, medan processen efter överklagande skall tillgodose de rättssäkerhetssynpunkter som enligt det nyss sagda inte på samma sätt kan tillvaratas vid tullverkets handläggning. Den föreslagna ordningen är emellertid delvis komplicerad och kan medföra tillämpningssvårigheter. Som framgår av fortsättningen kan man bl. a. av sådana närmast rättstekniska skäl ifrågasätta olika regler i förslaget.

De centrala bestämmelserna i lagförslaget angående ansvaret för avgiften och åtgärder för att säkra statens avgiftsfordran förtjänar särskild uppmärksamhet från både rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkt. I korthet innebär de följande. I 9 kap. 2 § anges närmare den avgiftspliktige, vilken kan vara fartygets redare, den som i redarens ställe hade befattning med fartyget eller i visst fall fartygets ägare (vilken ofta är identisk med redaren). Frågor om vattenföreningssavgift skall enligt 9 kap. 6 § prövas av tullverket, vars beslut skall verkställas först sedan beslutet vunnit laga kraft. Förslaget ger emellertid möjlighet att – i ett fristående ärende –

erhålla domstols förordnande om kvarstad på den avgiftsskyldiges egendom (9 kap. 8 §). I detta sammanhang bör också framhållas myndigheternas möjlighet att enligt 9 kap. 7 § tillgripa vissa kraftigt verkande tvångsmedel mot fartyget, bl. a. att förbjuda dess avgång från viss hamn, för att säkerställa statens avgiftsanspråk.

En bärande tanke bakom den nu antydda ordningen är att avgiftsreglerna skall fungera effektivt även i fall där den avgiftspliktige försöker komma undan sina skyldigheter. Från den synpunkten föreligger emellertid den påtagliga nackdelen, att verkställighet av ett avgiftsbeslut inte kan ske i fartyg eller last som inte tillhör den avgiftspliktige. Detta innebär också att när någon annan än ägaren svarar för avgiften enligt 9 kap. 2 § kvarstad inte kan meddelas i fartyget. Här föreligger onekligen en lucka i förslaget, som kan befaras minska lagens effektivitet. Vad som sagts om verkställigheten medför vidare att befogenheten för tullmyndigheten enligt 9 kap. 7 § rimligen måste begränsas till sin räckvidd. Det kan knappast anses godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt 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. I sådana fall framstår ett förbud som en med lagens uppbyggnad svårförenlig påtryckning på den som disponerar över fartyget. Det skulle bli fråga om en sorts retentionsrätt, som delvis påminner om vissa andra regler om rätt att behålla skadegörande egendom till säkerhet för en skadeståndsfordran (se bl. a. 52–58 §§ ägofredslagen) men som i de aktuella fallen skulle kunna få särskilt kännbara konsekvenser. En så långtgående befogenhet för myndigheterna stämmer knappast med inställningen i svensk rätt i övrigt. Hur betydelsefull befogenheten än kan vara från effektivitetssynpunkt bör den av principiella skäl begränsas till fall där den omhändertagna egendomen verkligen kan tas i anspråk för avgiftsfordringen. En annan sak är att det får anses försvarligt att tillåta att ett fartyg under viss tid kvarhålls för att säkra bevisning, vem som än äger fartyget (se nedan).

Det framstår alltså som en svaghet i förslaget, att man inte alltid kan ta fartyget i anspråk för avgiftsbetalningen. En närliggande utväg kunde här ha varit att låta sjöpanträtt i fartyget gälla till säkerhet för statens fordran på vattenföreningensavgift. Denna fordran visar så påtagliga likheter med de fordringar som anges i 244 § sjölagen, att det kunde synas befogat att förena den med en säkerhetsrätt av samma slag. I så fall skulle staten i regel kunna räkna med att kunna ta fartyget i anspråk för sin fordran, oavsett vem som påförs avgiften, och det skulle framstå som mera naturligt att generellt tillåta tvångsmedel i syfte att säkra statens betalningsanspråk. För att fylla en sådan funktion behövde inte sjöpanträtten i fråga vara likställd med annan sjöpanträtt – något som kunde få konsekvenser för fartygskrediten som är svåra att överskåda. Det skulle räcka om den utgjorde en särskild förmånsrätt, om också med sämre ställning än andra

förmånsrätter i fartyget (jfr 4 § förmånsrättslagen). Med hänsyn bl. a. till att frågan inte alls diskuterats i promemorian eller i remissprotokollet anser sig lagrådet emellertid inte ha tillräckligt material för att föreslå att en sådan panträtt införs; saken torde behöva ytterligare övervägas. I fortsättningen utgår lagrådet från att sjöpanträtt inte nu kommer att införas för säkrande av avgiftsbetalningen.

Från rättssäkerhetssynpunkt kan vidare – oavsett om sjöpanträtt införs – riktas den invändningen mot bestämmelsen i 9 kap. 7 § att den tillåter tullmyndigheten att under obegränsad tid kvarhålla ett fartyg i viss hamn eller annars inom landet. Situationen är här en annan än när ett förbud eller föreläggande direkt siktar till att hindra vattenföroreningar (jfr 7 kap. 4 och 5 §§). Det kan inte godtas, att en administrativ myndighet skall ha så vidsträckta möjligheter att utöva press på enskilda medborgare för att tillvarata statens intresse av avgiftsbetalning; just när det gäller oljetransporter kan varje dröjsmål medföra betydande ekonomiska förluster. Invändningen gäller även när kvarhållandet sker i bevissäkringssyfte. Ändamålet med bestämmelsen torde tillgodoses också om en tidsgräns sätts för beslutets giltighet. Lagrådet förordar en regel härom och återkommer senare med närmare utformat förslag.

Såsom tidigare nämnts öppnar det remitterade förslaget möjlighet att tillämpa reglerna om kvarstad i brottmål för att statens betalningsanspråk skall säkerställas. Dessa regler, som utgår från att någon är skäligen misstänkt för brott och att åtal blir aktuellt, passar mindre väl i situationen när ett avgiftsärende är under handläggning i tullverket och kanske aldrig kommer under domstolens prövning. När inte saken förs vidare till tingsrätten uppkommer bl. a. frågan hur tullverkets och domstolens handläggning skall samordnas och hur ärendet skall avslutas vid domstolen. Det är visserligen tänkbart att ge uttryckliga regler i dessa och andra tillämpningsfrågor, men detta skulle avsevärt tynga lagtexten. Mot att införa en möjlighet till kvarstad i denna situation talar också, att sådana beslut om avgångsförbud som nyss berördes fyller väsentligen samma säkringsfunktion, i vart fall under den frist som skulle uppställas enligt vad lagrådet nyss förordat.

Det sagda ger anledning att ställa frågan, om man inte kunde slopa regeln om kvarstad och på ett annat sätt främja genomförandet av statens avgiftskrav. Lagrådet vill här förordna utvägen att man tillåter verkställighet av tullverkets avgiftsbeslut utan hinder av att det inte vunnit laga kraft, såvida inte säkerhet ställs. Man skulle alltså – eftersom verkställigheten lämpligen bör följa reglerna om allmänna mål – ge en sådan föreskrift som avses i 3 kap. 23 § andra stycket andra meningen utsökningsbalken. Emellertid bör försäljning av utmätt egendom få anstå tills avgiftsbeslutet vunnit laga kraft (jfr 8 kap. 4 § utsökningsbalken). En sådan ordning synes både enklare och effektivare än den som det remitterade förslaget innebär. Med hänsyn också till att – enligt vad lagrådet föreslår i det följande – verkstäl-

lighet skall kunna undvikas genom att säkerhet ställs och detta i alla händelser torde bli det normala efter ett avgiftsbeslut, bör denna ordning inte möta betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt. — I tydlighetens intresse kan tilläggas att lagrådets förslag i denna del givetvis inte avhjälpelösheten att fartyget inte alltid kan tas i anspråk för betalning av avgiften.

Vad lagrådet ovan förordat om verkställighet av avgiftsbeslut och om beslut av tullmyndighet i syfte att säkra statens betalningsanspråk aktualiserar en annan fråga, som har samband med kommunikationsregeln i 15 § förvaltningslagen. Lagrådets förslag innebär bl. a. att, när fartyget kan tas i anspråk för en påförd avgift och säkerhet inte ställs, kronofogdemyndigheten omedelbart får utmäta fartyget och ta det i förvar och därmed hindra att fartyget lämnar svenskt vatten. I sådana fall torde tullmyndigheten ofta, för att säkerställa att fartyget finns tillgängligt när avgiftsbeslutet meddelas, redan dessförinnan ha meddelat sådant förbud mot fartygets avgång, som avses i 9 kap. 7 §. Såsom lagrådet tidigare uttalat bör ett sådant förbud emellertid inte få bestå annat än en begränsad tid, och det är därför från effektivitetssynpunkt nödvändigt att tullmyndigheten meddelar sitt avgiftsbeslut utan dröjsmål. Tullmyndighetens möjlighet att snabbt fatta beslut kan emellertid vara begränsad av bestämmelserna om kommunikationsskyldighet i 15 § förvaltningslagen. Enligt detta lagrum får ärende inte avgöras utan att part underrättats om det som tillförts ärendet av annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Kommunikation behövs dock inte i vissa närmare angivna fall, bl. a. om det kan befaras att genomförande av beslutet i ärendet annars skulle avsevärt försvåras eller om ärendets avgörande inte kan uppskjutas. När den avgiftsskyldige är ett utländskt rederi kan det ofta vara svårt att nå rederiet med underrättelse utan avsevärd tidsutdräkt. De nyss nämnda bestämmelserna om undantag från kommunikationsskyldigheten synes knappast kunna tillämpas i här aktuella fall; det rör sig många gånger om betydande belopp, och det ter sig därför ur rättssäkerhetssynpunkt stötande om den enskilde inte ges tillfälle att komma till tals i ärendet innan det avgörs. Underlåten kommunikation skulle vidare lätt kunna leda till att tullmyndighetens beslut överklagas i större utsträckning än vad som annars kan väntas bli fallet.

Om sålunda enligt lagrådets mening kommunikation av utredningsmaterialet som regel inte kan underlåtas innan avgift påförs, kan det dock ifrågasättas om inte möjlighet bör öppnas att göra kommunikationen på ett förenklat sätt i denna speciella situation. Det ligger nära till hands att ge befälhavaren en legal ställning som företrädare för den avgiftsskyldige när det gäller tillämpning av 15 § förvaltningslagen. I regel är det ju befälhavaren som bäst känner till de faktiska förhållanden som kan vara av betydelse för ärendets avgörande, och han torde därför i allmänhet ha större förutsättningar än den avgiftsskyldige att avge ett meningsfullt ytt-

rande i ärendet. Det må vidare erinras om att befälhavaren enligt 64 § sjölagen redan tillagts behörighet att i vissa hänseenden företräda redaren.

Med hänsyn till det anförda synes det inte behöva möta några betänkligheter att genom bestämmelse i förevarande lag ge befälhavaren behörighet att för den avgiftsskyldiges räkning ta emot underrättelse enligt 15 § förvaltningslagen och avge yttrande enligt samma lagrum. Lagrådet förordar att så sker och återkommer senare med förslag till lagtext i ämnet.

Om en bestämmelse av nu angivet slag införs synes det naturligt att befälhavaren också ges behörighet att för den avgiftsskyldige ta emot underrättelse om beslutet enligt 18 § förvaltningslagen och att för dennes räkning överklaga beslutet till tingsrätt. En sådan ordning förenklar förfarandet och torde vara till fördel för den avgiftsskyldige.

Enligt det remitterade förslaget sker ingen ändring i straffbestämmelserna i förevarande lag – för närvarande i lagens 9 kap. – fränsett att bestämmelserna flyttas till 8 kap. Lagrådet vill här anmärka att de nya reglerna om säkerhetsåtgärder i kapitlet om vattenföreningensavgifter (9 kap. 7 § i det remitterade förslaget) inte är straffsanktionerade, i motsats till vad som gäller om motsvarande åtgärder enligt 7 kap. 4 och 5 §§; meningen är synbarligen att i stället vite skall bli den väsentliga påföljden vid överträdelse av ett förbud eller föreläggande som avser avgiftsplikten. Även om detta kan synas inkonsekvent, kan skäl anföras för förslagets ståndpunkt. Straffsanktionerade säkerhetsåtgärder ter sig här något mindre angelägna än när åtgärden – som fallet är enligt 7 kap. 4 och 5 §§ – direkt syftar till att förebygga vattenförening. Uppsåtliga överträdelser av ett förbud av det diskuterade slaget torde kunna bestraffas enligt 17 kap. 13 § brottsbalken såsom överträdelse av myndighets bud. Ståndpunkten i remissen får därför anses godtagbar.

De invändningar av skilda slag som här utvecklats har föranlett lagrådet att föreslå en omarbetning av det remitterade förslaget som i sak innebär väsentligen följande. Tullverket skall liksom enligt förslaget besluta om vattenföreningensavgift. För att säkra bevisning eller verkställighet får tullverket kvarhålla fartyget under begränsad tid. Beslutet skall kunna verkställas omedelbart, om inte säkerhet ställs för avgiften; utmätt egendom får dock inte säljas innan beslutet (eller, efter överklagande, domstols dom på avgiftsskyldighet) vunnit laga kraft. Något beslut om kvarstad skall däremot inte kunna meddelas i detta skede. Bestämmelser ges om behörighet för befälhavaren att företräda den avgiftsskyldige enligt vad som nyss har sagts. – Till detaljer i reglerna återkommer lagrådet.

Lagrrådet vill här slutligen ta upp frågan om dispositionen av bestämmelserna i lagförslaget. Gällande lag innehåller i 8 kap. regler om besvär m. m. i 9 kap. ansvarsbestämmelser och i 10 kap. vissa allmänna föreskrifter. Enligt förslaget flyttas ansvarskapitlet upp och bildar 8 kap. medan de nya materiella reglerna om vattenföreningensavgift får sin plats i 9 kap. och således efter ansvarsbestämmelserna. Vidare sammanförs i 10 kap. de

allmänna bestämmelser som nu finns där med de besvärsmåttbestämmelser som nu bildar 8 kap. och de nya regler om besvär m. m. som har samband med införandet av vattenföroreningsavgiften. Enligt lagrådets mening erhålls en lämpligare disposition om man förfar på följande sätt. De nya materiella reglerna om vattenföroreningsavgift, som enligt förslaget skall bilda 9 kap. införs i stället i 8 kap. Nuvarande 8–10 kap. flyttas ner med oförändrad inbördes ordning och får bilda 9–11 kap. Det nya 9 kap. kompletteras med de besvärsmåttregler m. m., som kan behövas i anledning av införandet av vattenföroreningsavgiften, motsvarande i princip bestämmelserna i 10 kap. i det remitterade förslaget. Härigenom vinnas en bättre anslutning till lagens nuvarande systematik; bl. a. bibehålls bestämmelserna i de nuvarande 9 och 10 kap. orubbade som de två sista kapitlen i lagen.

Vid behandlingen i fortsättningen av enskildheterna i förslaget kommer lagrådet att hänföra sig till den kapitel- och paragrafordning, som det remitterade förslaget innehåller. Vid varje lagrum kommer också att anges den beteckning lagrummet ges enligt lagrådets förslag. I den mån lagtext, som lagrådet föreslår, hänvisar till annat lagrum kommer lagrådets egen paragrafordning att följas. En sammanställning av lagtexten enligt lagrådets förslag tas in i yttrandet efter behandlingen av de skilda paragraferna.

#### 9 kap. 1 § (8 kap. 1 § enligt lagrådets förslag)

I paragrafen görs undantag för avgiftsplikt när utsläppet "inte är obetydligt". Rörande innebörden hänvisas i specialmotiveringen till promemorian, där det framgår att för oljeutsläppens del man väsentligen skall beakta om den utsläppta kvantiteten är obetydlig (s. 86 f). Med hänsyn till lagstiftningens syfte ter det sig emellertid naturligt att i sammanhanget ta hänsyn också bl. a. till sådana omständigheter som platsen där utsläppet sker – ett utsläpp som är förhållandevis oskadligt långt från land kan tänkas orsaka allvarliga skador i en känslig strandmiljö eller i ett fågelskyddsområde. Att man på detta sätt inte endast beaktar storleken av utsläppet kan markeras genom att de citerade orden utbyts mot "inte är att anse som obetydligt". Den närmare gränsdragningen får lämnas till rättstillämpningen.

#### 9 kap. 2 § (8 kap. 2 § enligt lagrådets förslag)

I denna paragraf regleras frågan vem vattenföroreningsavgiften skall påföras. Avsikten är, enligt vad som framgår av motiveringen, att avgiften i normalfallet skall erläggas av redaren, eftersom det vanligen är han som har det avgörande inflytandet över fartygets drift. När redarfunktionerna är delade mellan flera, såsom vid olika typer av charteravtal, skall som redare betraktas den som vid en helhetsbedömning av omständigheterna i det konkreta fallet får anses stå för den övervägande delen av nämnda funktioner, och avgiften skall i princip påföras honom. I vissa fall, t. ex. vid timecharterförhyrning, skall dock avgiftsskyldigheten i stället åvila förhyraren. Det får antas att härmed 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. Saknas såväl redare som någon som hade befattning med fartyget i redarens ställe, skall avgiften påföras den som vid överträdelsen var fartygets ägare.

Den sålunda avsedda innebörden kommer ej till klart uttryck i den föreslagna bestämmelsen i första stycket. Denna kan läsas så att den beslutande myndigheten i förekommande fall skulle kunna välja fritt mellan redaren och en brukare som haft sådan befattning med fartygets drift som nyss sagts. Vidare lämnas öppet vem som är betalningsskyldig, när upplysning saknas om redaren men känd brukare finns. Ej heller framgår klart av lagtexten att en fartygsägare som varken är redare eller brukare är fri från betalningsskyldighet i det fall att både redaren och brukaren är kända men oklarhet råder om vilkendera av dem som bör påföras avgiften. Lagrådet förordar att bestämmelsen omformuleras så, att den åsyftade innebörden framgår klarare. I förtydligande syfte bör därvid också uttrycket "utan onödigt dröjsmål" lämpligen ersättas med orden "utan att ärendet blir väsentligt fördröjt".

I paragrafens andra stycke sägs att delägare i ett partrederi är solidariskt ansvariga för betalningen av vattenföreningssavgift. Meningen är tydligen att ett sådant ansvar gäller endast i fall där partredarna i sådan egenskap är avgiftsskyldiga enligt första stycket. Enligt avfattningen framstår dock andra stycket som en självständig regel om ansvar för delägarna, oavsett om enligt första stycket avgift skall påföras redaren, ägaren eller någon annan. Bestämmelsen bör omformuleras så att den avsedda innebörden framträder bättre.

Med hänvisning till det anförda föreslår lagrådet att lagrummet ges följande lydelse:

"Vattenföreningssavgiften 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 erläggas av den andre. Finns inte någon som skall påföras avgiften enligt vad 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.

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

9 kap. 3 och 4 §§ (8 kap. 3 § enligt lagrådets förslag)

I 3 § anges de grunder efter vilka vattenföreningssavgiften skall bestämmas. I motsats till departementspromemorian innehåller det remitterade förslaget emellertid – i 4 § – även preciserade bestämmelser om det belopp, som skall utgå i varje enskilt fall. Under sådana förhållanden har regeln i 3 § en begränsad betydelse. Lagrådet förordar att bestämmelserna i

3 och 4 §§ sammanförs i en paragraf. Ett första stycke i paragrafen kan då formuleras på förslagsvis följande sätt:

”Vattenföreningensavgiften ..... storlek (bruttodräktighet, brt) enligt följande tabell.”

Lagrådet kan inte gå närmare in på frågan, i vad mån avgifterna bestämts på rimligt sätt i tabellen, som bygger på de i 3 § angivna principerna. Här kan dock anmärkas att tabellen inte synes helt konsekvent utformad. Vidare kan diskuteras om inte de olika intervallbeloppen kunde bestämmas till något jämnare tal.

9 kap. 5 § (8 kap. 4 § enligt lagrådets förslag)

Bestämmelsen om nedsättning och eftergift av vattenföreningensavgift är av naturliga skäl allmänt hållen. Det torde vara svårt att i lagen ange klara riktlinjer för bedömningen, hur önskvärt det än hade varit att ge en sådan ledning för myndigheternas prövning. Av motiven till bestämmelsen synes framgå att denna är avsedd att användas bara i sådana undantagsfall där avgiftsskyldigheten annars skulle framstå som uppenbart oskälig. Denna begränsning bör komma till klarare uttryck i lagtexten. — Vad angår regelns närmare innebörd torde här liksom när det gäller andra skälighetsregler av samma typ ett flertal olika faktorer kunna påverka bedömningen. Av särskild betydelse blir det inledningsvis berörda förhållandet att redarna kan tänkas få möjlighet att försäkra sig mot ansvaret för vattenföreningensavgift. Tacks avgiftsskyldigheten av försäkring framstår avgiften som en normal driftkostnad för rederiet, vilken rimligen inte bör reduceras på grund av att utsläppet i det enskilda fallet berott på otur. I övrigt finns det skäl att vid paragrafens tillämpning framför allt ta hänsyn till orsaken till utsläppet — särskilt naturligtvis om detta framstår som ursäktligt. Som antyds i remissprotokollet kan brister i mottagningsanordningarna någon gång tänkas vara ett nedsättningsskäl. Sammanfattningsvis torde innebörden av bestämmelsen vara att nedsättning eller eftergift kommer i fråga endast i den mån avgiftsskyldigheten på grund av speciella förhållanden framstår som stötande. Normalt behöver myndigheten inte närmare överväga möjligheten att tillämpa bestämmelsen.

Under hänvisning till det anförda förordar lagrådet att lagrummet får följande lydelse:

”Om vattenföreningensavgift enligt 3 § med hänsyn till omständigheterna framstår som uppenbart oskälig, får den nedsättas eller efterges.”

9 kap. 6 § (8 kap. 5 § enligt lagrådets förslag)

Av skäl som utvecklas inledningsvis bör reglerna om verkställighet utformas på annat sätt än som skett i remissförslaget. Reglerna synes lämpligen böra ges plats i följande kapitel. Andra stycket bör således utgå ur paragrafen.

9 kap. 7 § (8 kap. 6–9 §§ enligt lagrådets förslag)

Paragrafen i det remitterade förslaget behandlar vissa åtgärder för att säkra bevisning och statens betalningsanspråk. Som inledningsvis framhållits bör av rättssäkerhetsskäl reglerna utformas så, att tvångsåtgärder för att säkerställa betalningsanspråk är möjliga endast i den mån verkställighet kan ske i den egendom åtgärden avser och att en gräns anges för den tid ett fartyg kan kvarhållas. Lämpligen bör dessa frågor behandlas i fyra paragrafer.

I 6 § i lagrådets förslag behandlas beslut om förbud och föreläggande i bevisningssyfte. Dessa beslut bör – i motsats till beslut för att säkra betalning – kunna meddelas oavsett vem som kan väntas bli påförd vattenföroreningsavgift. Vad angår den närmare avfattningen av reglerna synes förutsättningen för beslutet böra bestämmas så – i likhet med vad som gäller bl. a. för beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken – att det "skäligen kan antas" att vattenföroreningsavgift skall tas ut. Det torde vidare vara tillräckligt att nämna som exempel på förbud och förelägganden de fall som lär vara mest praktiska, nämligen förbud mot fartygets avgång eller vidare resa samt föreläggande att anlöpa viss hamn.

Självfallet bör ett beslut enligt paragrafen gälla bara tills det har fyllt sitt syfte och längst till dess beslut i avgiftsfrågan meddelas; i avgiftsbeslutet bör förklaras att beslut enligt förevarande bestämmelse, som inte tidigare upphävts, inte längre skall gälla. För att understryka vikten av att inte myndigheterna använder en tvångsåtgärd av detta slag längre tid än erforderligt ter det sig påkallat med en uttrycklig föreskrift, att åtgärden omedelbart skall hävas när det inte längre finns fog för förbudet eller föreläggandet. – En yttersta tidsgräns för beslutets giltighet bör tas in i 8 § (se nedan).

Lagrådet förordar, att 8 kap. 6 § får följande lydelse:

"Kan det skäligen antas att vattenföroreningsavgift skall tas ut, får tullverket eller annan myndighet som regeringen utser meddela de förbud eller förelägganden beträffande fartyget som är nödvändiga för att säkra bevisning, såsom förbud mot fartygets avgång eller vidare resa eller föreläggande att fartyget skall anlöpa en viss hamn.

Finns det inte längre fog för åtgärd enligt första stycket skall åtgärden omedelbart hävas."

Regler om tvångsåtgärder till säkerställande av statens betalningsanspråk kan lämpligen tas in i 7 §. Liksom enligt det remitterade förslaget bör här samma typer av åtgärder vara möjliga som när det gäller bevissäkring. Bl. a. kan här bli aktuellt med förbud eller föreläggande beträffande lasten. I sammanhanget finns emellertid anledning att skilja mellan beslut som meddelas samtidigt med att vattenföroreningsavgift påförs och beslut på ett tidigare stadium.

När avgift påförs skall enligt det nyss sagda tullmyndigheten häva ett beslut, som tidigare meddelats i bevissäkringssyfte. Fartyget kan då ome-

delbart avgå om det inte kvarhålls på annan grund. Som redan framhållits förordrar lagrådet att avgiftsbeslut skall kunna verkställas genast om inte säkerhet ställs för avgiftens fullgörande. Detta innebär att kronofogdemyndigheten, för den händelse säkerhet inte ställs, omedelbart kan göra utmätning i fartyg eller last, som tillhör den avgiftsskyldige, med påföljd att den utmäta egendomen skall tas i förvar; kronofogdemyndigheten har också möjlighet att provisoriskt ta egendomen i förvar om utmätning inte kan ske genast. Man måste emellertid räkna med att verkställighetsåtgärd i allmänhet inte kan ske i omedelbar anslutning till att avgiftsbeslutet fattas och att det kommer att dröja någon eller några dagar innan kronofogdemyndigheten hinner ingripa. Under tiden från det avgiftsbeslutet meddelats till dess verkställighet sker skulle ett fartyg då ha möjlighet att lämna svenskt vatten, vilket särskilt när det gäller ett utländskt fartyg många gånger i praktiken skulle omöjliggöra verkställighet. I detta fall måste tullmyndigheten ha möjlighet att i samband med sitt avgiftsbeslut meddela sådant förbud eller föreläggande som erfordras för att säkerställa att fartyget eller lasten kan tas i anspråk för betalning av vattenföroreningsavgiften. Emellertid kan man vänta sig att i detta läge säkerhet för fullgörande av statens betalningsanspråk regelmässigt ställs av den avgiftsskyldige och att det därför ofta saknas skäl att meddela förbud eller föreläggande, varom nu är fråga. — Såsom tidigare anförts bör en förutsättning för förbud eller föreläggande vara att vattenföroreningsavgiften påförts antingen ägaren av fartyget eller också ägaren av lasten, vilken kan tänkas vara ansvarig i egenskap av redare eller brukare fast han inte äger fartyget. I detta senare fall bör ett förbud eller föreläggande endast avse lasten och utformas så att det inte inskränker möjligheterna att snarast disponera över fartyget. Under inga förhållanden finns det skäl att låta beslutet gälla längre än till dess verkställighet skett av avgiftsbeslutet, antingen det är den aktuella egendomen som utmäts eller beslutet verkställs i någon annan egendom som tillhör den avgiftspliktige. I och med att verkställighet sker, t. ex. att fartyget utmäts, bör förbud eller föreläggande enligt paragrafen således automatiskt upphöra att gälla. Vidare står det klart att beslutet genast bör hävas när säkerhet ställs för att avgiftsplikten fullgörs eller beslutet av annan anledning framstår som obefogat, t. ex. om avgiften redan erlagts. Även här bör gälla en längsta tid för fartygets kvarhållande (se nedan om 8 kap. 8 § i lagrådets förslag).

Också innan avgiftsbeslutet fattats kan ett förbud eller föreläggande te sig påkallat för att säkerställa avgiftsbetalning. Man kan t. ex. tänka sig att någon bevisning inte behöver säkras beträffande fartyget, eftersom erforderliga undersökningar har gjorts och förhör har hållits, men att tullmyndigheten av annat skäl inte genast kan meddela avgiftsbeslut, exempelvis därför att man väntar på analyser av oljeprov, som kan klargöra om oljan härrör från fartyget eller ej, eller därför att ärendet inte är färdigkommunicerat. I detta läge kan fartyget behöva kvarhållas ytterligare några dagar.

Förutsättning för tvångsåtgärd bör dock i detta fall vara att åtminstone sannolika skäl finns för att fartygsägaren eller lastägaren är avgiftspliktig (jfr 15 kap. 1 § rättegångsbalken). Rörande objektet för åtgärden samt förutsättningarna för beslutets hävande kan hänvisas till vad som nyss sagts om förbud eller föreläggande i samband med avgiftsbeslutet.

Enligt det remitterade förslaget skall beslut om förbud eller föreläggande kunna fattas, förutom av tullverket, av annan myndighet som regeringen utser. Den åsyftade myndigheten är sjöfartsverket. Av departementspromemorian framgår att sjöfartsverkets möjlighet att ingripa är avsedd att utnyttjas i brådskande situationer och att ett sådant beslut genast skall anmälas till tullverkets kustbevakning, som därefter övertar handläggningen av ärendet. Sjöfartsverkets behörighet kan, såsom förslaget är utformat, omfatta ingripanden för att säkra såväl bevisning som betalning. Lagrådet finner det för sin del välmotiverat att sjöfartsverket ges behörighet att ingripa i brådskande lägen men sätter ifråga om behörigheten bör omfatta annat ingripande än sådant som är påkallat för att säkra bevisning. Att sjöfartsverket skulle ges behörighet att besluta om förbud eller föreläggande enbart för att säkra betalning ter sig egendomligt mot bakgrund av att det ankommer på tullverket ensamt att slutligt pröva om avgift skall påföras; sjöfartsverket skulle ju då få bedöma om det föreligger sannolika skäl för att tullverket kommer att påföra avgift. Det torde inte heller föreligga något påtagligt behov av ett sådant bemyndigande för sjöfartsverket. I en situation då det kan anses angeläget med ett ingripande från sjöfartsverket torde ett behov att säkra bevisning oftast föreligga.

Med hänsyn till vad sålunda anförts förordar lagrådet att beslut eller föreläggande, som avses i 9 kap. 7 § av det remitterade förslaget, skall få meddelas av annan myndighet än tullverket endast när sådant beslut har till syfte att säkra bevisning.

I enlighet med det sagda har 8 kap. 7 § i lagrådets förslag avfattats på följande sätt:

”Påförs någon som är ägare av fartyget eller lasten vattenföroreningsavgift, får tullverket samtidigt besluta sådant förbud eller föreläggande beträffande egendomen som anges 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.

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

Det må tilläggas att prövningen av om ställd säkerhet kan godtas givetvis får ankomma på tullverket. Någon särskild bestämmelse härom torde inte erfordras.

18 § bör tas in en regel om begränsning av den tid varunder fartyget kan hållas kvar med stöd av reglerna i 6 och 7 §§. Det synes här ändamålsenligt att ange en längsta tid varunder förbud eller föreläggande är giltigt, oavsett om ett eller flera beslut meddelats enligt 6 och 7 §§ och oavsett vad grunden varit för beslutet. En sammanlagd tid av fjorton dagar lär härvid vara tillräcklig för utredning i ärendet och eventuellt kvarhållande för verkställighet av avgiftsbeslutet. Tiden bör räknas från det första beslut som med stöd av någon av de angivna paragraferna meddelats i anledning av utsläppet, vare sig fartyget då legat i hamn eller befälhavaren genom beslutet förelagts att anlöpa viss hamn eller annan uppehållsplats. Sedan fjortondagarstiden utgått, skall alltså fartyget få avgå från den hamn eller den uppehållsplats där det befinner sig för att eventuellt lämna riket. Har ett föreläggande inte fullgjorts inom denna tid – fartyget har t. ex. inte anlöpt den hamn som föreläggandet angett – kan visserligen påföljd inträda i anledning av överträdelsen, men föreläggandet gäller inte längre. Det bör ankomma på tullverket, eller efter överklagande på domstolen, att iaktta denna regel när beslut meddelas enligt 6 eller 7 §. Beslutet bör alltså avfattas så, att dess begränsade giltighet framgår.

Att märka är att i anledning av ett utsläpp förbud eller föreläggande av samma slag kan meddelas på annan grund, nämligen enligt 7 kap. 5 §; syftet är då att förebygga eller begränsa föroreningar. Att ett beslut av detta slag har förekommit bör inte påverka giltighetstiden för ett beslut som avser avgiftsplikten. Om ett fartyg kvarhålls med stöd av 7 kap. får det emellertid anses åligga tullverket att, om ett utsläpp har ägt rum, snarast göra utredning och fatta beslut i avgiftsfrågan. Självfallet bör inte befogenheten enligt 7 kap. 5 § utnyttjas i en situation, där det avgörande skälet för ett förbud eller föreläggande i själva verket är att förlänga den fjortondagarsfrist som här föreslås.

Vad som nu sagts om beslut beträffande fartyget bör också gälla beslut enligt 7 § om dess last. Fjortondagarstiden bör räknas enhetligt oavsett objektet för beslutet.

Bestämmelsen i 8 kap. 8 §, vilken saknar motsvarighet i det remitterade förslaget, föreslås sålunda få följande lydelse:

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

Bestämmelsen i 9 § i lagrådets förslag motsvarar 9 kap. 7 § andra stycket i det remitterade förslaget. I detta lagrum hänvisas till vissa paragrafer i lagens 7 kap. Av dessa torde det främst vara 8 och 10 §§ som kan väntas komma att tillämpas i praktiken. Enligt 7 kap. 8 § får föreläggande eller förbud vari vite satts ut allt efter omständigheterna riktas mot fartygets befälhavare, redare eller ägare. Med hänsyn till att enligt 9 kap. 2 § i det remitterade förslaget avgiftsskyldighet kan åläggas även den som i redarens ställe hade befattning med fartyget när överträdelsen begicks, bör

hänvisningen i förevarande stycke kompletteras så, att ett vitesbeslut också kan riktas mot denne. Ett motsvarande tillägg bör göras beträffande hänvisningen till 7 kap. 9 §.

Som lagrådet anført i det föregående bör föreläggande eller förbud som syftar till att säkerställa uttagande av vattenföreningssavgift kunna meddelas endast om den som påförs avgiften är ägare av fartyget eller lasten eller det är sannolikt att avgift kommer att tas ut av någon sådan person. Om lagrådets förslag i denna del godtas, måste naturligtvis motsvarande begränsning gälla vid tillämpning av hänvisningen till 7 kap. 8 §. Ett med vite förenat förbud mot fartygs avgång kan t. ex. inte riktas mot en redare som inte tillika är ägare av fartyget, om meningen med förbudet endast skulle vara att säkra betalning av vattenföreningssavgift. Någon särskild bestämmelse härom synes inte erforderlig.

Bestämmelsen i 8 kap. 9 § i lagrådets förslag har i enlighet med det sagda fått följande lydelse:

”I fråga om förbud eller föreläggande enligt 6 eller 7 § gäller 7 kap. 7–10 §§ i tillämpliga delar. Därvid skall vad i 7 kap. 8 och 9 §§ sägs om fartygets befälhavare, redare eller ägare gälla även den som i redarens ställe utövade det avgörande inflytandet över fartygets drift.”

9 kap. 8 § (saknar motsvarighet i lagrådets förslag)

Lagrådet har tidigare förordat att kvarstad inte skall komma till användning som ett självständigt institut medan avgiftsärendet är anhängigt hos tullverket. Bestämmelsen i förevarande paragraf bör således enligt lagrådets mening utgå. Däremot kan det diskuteras om inte en domstol, dit ett avgiftsärende förts efter överklagande, skall ges möjlighet att använda kvarstad i förekommande fall. Lagrådet kommer att ta upp denna fråga vid behandlingen av 10 kap. 7 § i det remitterade förslaget.

Lagrådet har tidigare förordat att fartygets befälhavare ges sådan behörighet för den avgiftsskyldiges räkning att kommunikation enligt 15 § förvaltningslagen kan ske med befälhavaren och att denne får avge yttrande enligt samma paragraf. Enligt lagrådets förslag skall befälhavaren vidare ges motsvarande behörighet när det gäller att ta emot underrättelse om beslut enligt 18 § nämnda lag och att anföra besvär över sådant beslut. Reglerna härom bör lämpligen införas i förevarande kapitel och där bilda 10 §. Lagtexten föreslås få följande lydelse:

”I avgiftsärende hos tullverket är fartygets befälhavare behörig att på partens vägnar mottaga underrättelse enligt 15 § förvaltningslagen (1971:290) och avge yttrande som avses i samma lagrum. Han är på motsvarande sätt behörig att mottaga underrättelse om tullverkets beslut enligt 18 § nämnda lag och att anföra besvär över beslutet.”

Med den föreslagna utformningen av lagtexten omfattar befälhavarens behörighet även förbud eller föreläggande enligt 9 kap. 7 § i remissförsla-

get. När det gäller beslut av sådant slag torde dock befälhavaren ofta själv vara part. Det må vidare påpekas att beslut om förbud eller föreläggande i allmänhet torde kunna fattas utan föregående kommunikation med hänsyn till undantagsreglerna i 15 § förvaltningslagen.

10 kap. 4 § (9 kap. 1 och 4 §§ enligt lagrådets förslag)

Första stycket enligt det remitterade förslaget motsvaras av första stycket första meningen i nuvarande 8 kap. 1 §. Det föreslagna nya andra stycket är föranlett av att sjöfartsverket avses bli bemyndigat att fatta beslut om förbud eller föreläggande enligt 9 kap. 7 § i remissförslaget. Vid nämnda paragraf har lagrådet förordat en begränsning av sjöfartsverkets behörighet i detta hänseende. Biträds detta kan bestämmelserna i första och andra styckena – lämpligen sammanförda till ett stycke – ges följande avfattning.

”Har beslut enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5 § eller 6 § meddelats av annan myndighet än sjöfartsverket, skall det genast underställas verket. Har beslut enligt 8 kap. 6 § meddelats av annan myndighet än tullverket, skall det genast underställas detta verk.”

Tredje stycket i remissförslaget är identiskt med bestämmelsen i nuvarande 8 kap. 1 § andra meningen. Beträffande det föreslagna stycket anförs i motiveringen att i förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg skall tas in bestämmelser om underställning i sådana fall då beslut enligt 9 kap. 7 § meddelats inom tullverket av någon annan än gränschefen. Meningen synes vara att även för sådana beslut skall gälla bestämmelsen att beslut som skall underställas inte får överklagas.

En sådan ordning bör i och för sig kunna godtas. De nya bestämmelserna i förevarande paragraf tar emellertid sikte endast på fall då beslut meddelats av annan myndighet än tullverket; frågor om den interna kompetensfördelningen inom verket regleras naturligt nog ej alls i lagförslaget. Med den utformning lagtexten fått i remissförslagets 10 kap. 6 § torde det inte vara möjligt att i administrativ ordning föreskriva, att ett av tullmyndighet meddelat beslut inte kan överklagas. I lagen bör därför tas upp en bestämmelse varigenom stöd erhålls för den avsedda ordningen att talan får föras först sedan ärendet efter underställning behandlats av högre instans inom verket. Bestämmelsen bör avse även underställning inom sjöfartsverket och ges en så allmän formulering att den ej onödigtvis binder de organisatoriska förhållandena inom respektive myndighet. En sådan bestämmelse kan lämpligen utformas som ett tillägg till överklagningsförbudet i tredje stycket. Detta stadgande, som av lagtekniska skäl bör tas upp i en särskild paragraf, placerad efter besvärreglerna och i lagrådets omredigerade förslag betecknad 9 kap. 4 §, föreslås få följande lydelse:

”Beslut som skall underställas enligt denna lag får ej överklagas. Detsamma gäller beslut som meddelats inom sjöfartsverket eller tullverket och som, enligt vad regeringen förordnar, skall underställas inom verket.”

## 10 kap. 5 § (9 kap. 2 § enligt lagrådets förslag)

Denna paragraf i det remitterade förslaget är identisk med 8 kap. 2 § i lagens nuvarande lydelse. Med hänsyn till bl. a. att de nya materiella bestämmelserna om vattenföroreningsavgift avses bli placerade före nu ifrågavarande paragraf erfordras en redaktionell jämkning av andra stycket i lagrummet, innebärande att orden "Beslut i andra frågor som avses i denna lag överklagas genom besvär" ersätts med orden "Beslut i andra frågor som avses i 1–7 kap. överklagas genom besvär."

## 10 kap. 6 § (9 kap. 3 § enligt lagrådets förslag)

Paragrafen reglerar besvär över tullverkets avgiftsbeslut och beslut om säkerhetsåtgärder. Eftersom beslut som skall underställas högre instans inom verket inte får överklagas (jfr 10 kap. 4 § i det remitterade förslaget och 9 kap. 4 § i lagrådets förslag) kommer besvären i sådant fall att avse beslutet av den överprövande tjänstemannen: forum för besvären bestäms av detta beslut.

I första stycket talas om sjörättsdomstol i "den ort där beslutet har meddelats". Med hänsyn till att den beslutande tjänstemannen kan tänkas ha meddelat beslutet på annan plats än där han är stationerad, t. ex. i samband med egna undersökningar av förhållandena på platsen, bör de citerade orden lämpligen bytas ut mot "orten där den tullmyndighet som meddelade det överklagade beslutet har sitt säte". – Godtas den omdisponering av lagtexten som lagrådet föreslår, bör hänvisningarna i paragrafen jämkas i enlighet härmed.

Lagrådet förordar att paragrafen får följande lydelse:

"Tullverkets 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 orten där den tullmyndighet som meddelade det överklagade beslutet har sitt säte. Besvärshandlingen skall ha kommit in till domstolen inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet."

## 10 kap. 7 § (9 kap. 5 § enligt lagrådets förslag)

I denna paragraf föreslås bestämmelser om handläggningen vid domstol av besvär över beslut om påförande av vattenföroreningsavgift och om förbud eller föreläggande enligt 9 kap. 7 § i det remitterade förslaget (8 kap. 6 och 7 §§ enligt lagrådets disposition). Första stycket hänvisar i detta hänseende till bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott, på vilket inte kan följa svårare straff än böter.

I vad förslaget avser sådana mål vid domstol som gäller påförande av vattenföroreningsavgift föreligger enligt lagrådets mening goda skäl för förslaget. Bestämmelsen innebär bl. a. att målet vid tingsrätten kan handläggas i enklare sammansättning än annars (1 kap. 3 § rättegångsbalken) och att målet kan avgöras utan personlig inställelse av den enskilde (21

kap. 2 § och 46 kap. 15 § samma balk). Bestämmelsen har motsvarighet i reglerna om avgifter enligt lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m., och samma bestämmelse har föreslagits i propositionen 1981/82: 146 om ändring i utlänningslagen (1980: 376), m. m. i vad angår avgift för den som olovligen har utlännning i sin tjänst.

I fråga om talan mot förbud eller föreläggande som avses i 9 kap. 7 § i det remitterade förslaget synes emellertid en enklare ordning vara behövlig. Det ligger i sakens natur att besvär över sådana beslut måste handläggas med största skyndsamhet om besvärspövningen skall få någon reell mening. Det måste därför godtas att rättegången i dessa fall sker i mera summariska former än som gäller för bötesmål i allmänhet. Exempelvis måste handläggningen kunna ske utan att huvudförhandling hålls. I systematiskt hänseende företer besvär varom här är fråga stor likhet med talan, som en misstänkt enligt 27 kap. rättegångsbalken för vid tingsrätt om prövning av beslag, som gjorts av åklagaren eller undersökningsledaren. Det skulle i och för sig vara möjligt att utarbeta uttryckliga bestämmelser om handläggningen i överensstämmelse med vad som gäller sådan talan enligt 27 kap. rättegångsbalken, men de skulle bli tämligen vidlyftiga och därmed komma att utgöra ett tyngande inslag i lagtexten. En närmare liggande lösning synes vara att ge en regel efter förebild av 59 kap. 6 § rättegångsbalken, som handlar om besvär hos allmän underrätt över straffföreläggande. En sådan regel skulle i princip innebära att man låter de bestämmelser, som gäller besvär i hovrätt över beslut av tingsrätt, få motsvarande tillämpning på handläggningen i tingsrätt av de där anförda besvären. Härav följer bl. a. att rättegången som regel är skriftlig, dock med möjlighet att höra part eller annan muntligen om det behövs. Lagrådet föreslår att den nu redovisade lösningen väljs. Även i dessa mål kommer omröstningsreglerna i brottmål att gälla. Rättens avgörande sker här genom beslut och rättsmedlet för överklagande blir följaktligen besvär.

Lagrådet har tidigare förordat (jfr vid 9 kap. 8 § i det remitterade förslaget) att kvarstad inte skall användas som ett självständigt institut när avgiftsärendet är anhängigt hos tullverket. Den möjlighet tullverket har att meddela förbud eller föreläggande i betalningssäkringssyfte enligt 9 kap. 7 § i remissförslaget har bedömts i huvudsak fylla samma ändamål. Emellertid kan det i vissa situationer tänkas uppkomma behov att senare, sedan avgiftsfrågan förts vidare till domstol, kunna säkra betalning för avgift, som kan komma att dömas ut. Särskilt synes detta kunna bli aktuellt om tingsrätten upphäver tullverkets beslut att påföra avgift men åklagaren för målet vidare till hovrätt. Då föreligger inte möjlighet för kronofogdemyndigheten att ingripa med säkringsåtgärd eftersom exekutionstiteln har upphävts. För sådana och liknande fall kan det vara lämpligt att domstol har möjlighet att säkra betalning genom kvarstad. Lagrådet föreslår att en bestämmelse härom införs. Denna bör lämpligen utformas som en föreskrift att bestämmelserna om kvarstad i brottmål skall gälla i tillämpliga delar.

Beträffande bestämmelsen i andra stycket förordar lagrådet en redaktionell jämkning i syfte att det klart skall framgå av lagtexten att allmän åklagare inte har rätt att anföra besvär till tingsrätt över tullverkets beslut i ett avgiftsärende.

Med hänsyn till det anförda föreslår lagrådet att paragrafen får följande lydelse:

”Beträffande talan vid domstol rörande beslut om påförande av vattenföreningsskyldighet 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. Bestämmelse som avser hovrätt gäller därvid i stället tingsrätten.

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 tullverket, som har överklagats enligt 3 §.”

10 kap. 8 § (9 kap. 6 § enligt lagrådets förslag)

Enligt paragrafen skall, i överensstämmelse med 8 kap. 3 § i nuvarande lag, beslut i frågor som avser annat än vattenföreningsskyldighet gälla omedelbart om inte annat föreskrivs i beslutet. Såvitt angår ärende om sådan avgift är meningen att beslut om säkerhetsåtgärder (9 kap. 7 § i det remitterade förslaget) skall gälla genast, medan tullverkets avgiftsbeslut och, om avgiftsbeslutet överklagats, domstols dom skall verkställas enligt utsökningsbalkens regler om allmänt mål. Eftersom lagen inte ger någon sådan föreskrift om omedelbar verkställighet som avses i 3 kap. 23 § samma balk, innebär det att beslut eller domar av detta slag får verkställas först sedan de vunnit laga kraft. (Jfr 9 kap. 6 § i det remitterade förslaget och motiveringen till den paragrafen.)

Som utvecklats i inledningen blir lagstiftningen både enklare och effektivare, om verkställighet av beslut och domar om avgiftsskyldighet får ske genast, såvida inte säkerhet ställs för avgiftsskyldighetens fullgörande. (Jfr lagen 1978: 882 om säkerhet för skattefordringar m. m.) En regel härom bör tas in som ett första stycke i den förevarande paragrafen. Av rättssäkerhetsskäl bör emellertid utmätt egendom – i allmänhet fartyget – inte få försäljas utan gäldenärens samtycke innan exekutionstiteln har vunnit laga kraft. (Jfr 8 kap. 4 § första stycket utsökningsbalken, vilket stadgande med hänsyn till föreskrifterna i 3 kap. 23 § första stycket ej gäller i allmänt mål, samt 8 kap. 19 § samma balk.) – Lagrådet förordar vidare att i lagtexten införs en bestämmelse som medger att förordnande meddelas om undantag från regeln om omedelbar verkställighet – detta särskilt med tanke på att domstol efter besvär skall ha möjlighet att inhibera verkställigheten.

Bestämmelserna i 10 kap. 8 § i det remitterade förslaget bör tas in som ett andra stycke i paragrafen. En omformulering bör dock ske för att förebygga missförståndet att "beslut i andra frågor som avses i denna lag" också skulle åsyfta domstolsavgöranden i frågor om straffansvar.

Lagrådet förordar att paragrafen får följande lydelse:

"Tullverkets beslut och domstols dom, varigenom vattenföreningssavgift 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.

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 tullverket kan det berörda verket förordna att beslutet tills vidare inte skall gälla."

Sammanfattningsvis förordar lagrådet att lagförslaget får följande utformning.

"Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförening från fartyg

*dels* att nuvarande 8 kap., 9 kap. och 10 kap. skall betecknas 9 kap., 10 kap. och 11 kap.,

*dels* att i lagen skall införas ett nytt kapitel, 8 kap., samt nya bestämmelser, 9 kap. 4–6 §§, av nedan angivna lydelse,

*dels* att 1–3 §§ i det nya 9 kap. skall ha nedan angivna lydelse.

### 8 kap. Vattenföreningssavgift

#### 1 §

En särskild avgift (vattenföreningssavgift) skall tas ut, om något av de förbud mot utsläpp av olja från fartyg som avses i 2 kap. 2 § har överträtts och utsläppet inte är att anse som obetydligt. Detsamma gäller, om ett sådant utsläpp av olja som avses i 2 kap. 4 § inte har begränsats så långt det är möjligt.

Vattenföreningssavgiften tillfaller staten.

#### 2 §

Vattenföreningssavgiften 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 erläggas av den andre. Finns inte någon som skall påföras avgiften enligt vad 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.

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

## 3 §

Vattenföreningssavgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläppets omfattning och fartygets storlek (bruttodräktighet, brt) enligt följande tabell.

Utsläppt oljemängd ..... tabellen här utesluten ..... över 501 000 l.

Med bruttodräktigheten avses det bruttodräktighetstal som anges i det för fartyget gällande mätbrevet.

## 4 §

Om vattenföreningssavgift enligt 3 § med hänsyn till omständigheterna framstår som uppenbart oskäligen, får den nedsättas eller efterges.

## 5 §

Frågor om vattenföreningssavgift prövas av tullverket.

## 6 §

Kan det skäligen antas att vattenföreningssavgift skall tas ut, får tullverket eller annan myndighet som regeringen utser meddela de förbud eller förelägganden beträffande fartyget som är nödvändiga för att säkra bevisning, såsom förbud mot fartygets avgång eller vidare resa eller föreläggande att fartyget skall anlöpa viss hamn.

Finns det inte längre fog för åtgärd enligt första stycket skall åtgärden omedelbart hävas.

## 7 §

Påförs någon som är ägare av fartyget eller lasten vattenföreningssavgift, får tullverket samtidigt besluta sådant förbud eller föreläggande beträffande egendomen som anges 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.

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

## 8 §

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

## 9 §

I fråga om förbud eller föreläggande enligt 6 eller 7 § gäller 7 kap. 7-

10 §§ i tillämpliga delar. Därvid skall vad i 7 kap. 8 och 9 §§ sägs om fartygets befälhavare, redare eller ägare gälla även den som i redarens ställe utövade det avgörande inflytandet över fartygets drift.

#### 10 §

I avgiftsärende hos tullverket är fartygets befälhavare behörig att på partens vägnar mottaga underrättelse enligt 15 § förvaltningslagen (1971:290) och avge yttrande som avses i samma lagrum. Han är på motsvarande sätt behörig att mottaga underrättelse om tullverkets beslut enligt 18 § nämnda lag och att anföra besvär över beslutet.

#### 9 kap. Besvär m. m.

##### 1 §

Har beslut enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5 § eller 6 § meddelats av annan myndighet än sjöfartsverket, skall det genast underställas verket. Har beslut enligt 8 kap. 6 § meddelats av annan myndighet än tullverket, skall det genast underställas detta verk.

##### 2 §

Beslut som har meddelats av sjöfartsverket i fråga som avses i 7 kap. 4 § första stycket, 5 § eller 6 § överklagas hos kammarrätten genom besvär.

Beslut i andra frågor som avses i 1–7 kap. överklagas genom besvär

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

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

##### 3 §

Tullverkets beslut om vattenföreningavgift och om förbud eller föreläggande enligt 8 kap. 6 eller 7 § överklagas genom besvär hos den tingsrätt som är sjörättsdomstol i orten där den tullmyndighet som meddelat det överklagade beslutet har sitt säte. Besvärshandlingen skall ha kommit in till domstolen inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet.

##### 4 §

Beslut som skall underställas enligt denna lag får ej överklagas. Detsamma gäller beslut som meddelats inom sjöfartsverket eller tullverket och som, enligt vad regeringen förordnar, skall underställas inom verket.

##### 5 §

Beträffande talan vid domstol rörande beslut om påförande av vattenföreningavgift 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. Bestämmelse som avser hovrätt gäller därvid i stället tingsrätten.

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 tullverket, som har överklagats enligt 3 §.

## 6 §

Tullverkets beslut och domstols dom, varigenom vattenföreningssavgift påförs, får verkställas genast, om inte annat förordnas eller säkerhet ställs för avgiftsskyldighetens fullgörande. Om verkställigheten gäller i övrigt vad som föreskrivs i utskökningsbalken 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 tullverket kan det berörda verket förordna att beslutet tills vidare inte skall gälla.”

---

Denna lag träder i kraft den

Bestämmelserna i 8 kap. tillämpas endast i fråga om överträdelse som har skett efter ikraftträdandet.

## 2. Förslaget till lag om ändring i sjölagen (1891: 35 s.1)

Förslaget föranleder ingen annan erinran än att, om lagrådets ovanstående förslag godtas, vissa hänvisningar i förslaget till lag om ändring i sjölagen bör jämkas.

Utdrag  
KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1983-01-26

**Närvarande:** statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Rainer, Boström, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg

**Föredragande:** statsrådet Boström

**Proposition om vattenföroreningsavgift**

---

## 1 Anmälan av lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande<sup>1</sup> över förslag till

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

2. lag om ändring i sjölagen (1891:35 s. 1).

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har i sitt yttrande inledningsvis gjort vissa uttalanden om vattenföroreningsavgiftens allmänna karaktär. Enligt lagrådet framstår den föreslagna avgiften närmast som ett tillägg till de straffsanktioner som redan gäller enligt lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg (VFL). Under dessa förhållanden kan det, framhåller lagrådet, ligga nära till hands att reglerna om vattenföroreningsavgift bör följa straffrättsliga grundsatser, både i fråga om förfarandet och utformningen av de materiella reglerna. Å andra sidan kan man inte bortse från möjligheten att redaren – eller annan som kan bli betalningsskyldig – kommer att ha möjlighet att genom försäkring skydda sig mot risken att utge vattenföroreningsavgift. Det sist sagda talar enligt lagrådet emot att man i alla hänseenden fäster avgörande vikt vid avgiftens straffliknande karaktär.

Eftersom det förda resonemanget inte innehåller några bestämda slutsatser och lagrådet inte återkommer till denna fråga, vill jag för egen del kommentera frågan något.

Som framgår av prop. 1981/82: 142 om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (s. 22) används sanktionsavgifter ofta på ett sätt som närmast för tanken till straff och förverkande och de fyller i många avseen-

<sup>1</sup> Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 19 augusti 1982.

den samma funktion – att genom sin preventiva effekt motverka överträdelser av vissa bestämmelser och att eliminera orättmätiga vinster. Vattenföroreningsavgiften utgör inget undantag härvidlag. Jag vill emellertid betona att utgångspunkten för arbetet med att ta fram en ekonomisk sanktion mot vattenförorening från fartyg har varit att varken de materiella straffbestämmelserna eller handläggningsreglerna inom straffprocessen bedömts vara tillräckliga för att man skall erhålla den avsedda preventiva effekten. När det gäller att tillskapa ett nytt sanktionssystem av det slag som nu är i fråga är det enligt min mening knappast fruktbart att arbeta med hypotesen att straffrättsliga grundsatser skall följas. Med hänsyn till de speciella krav som måste ställas på sanktionen, visade det sig i stället nödvändigt att "skräddarsy" denna utan förutfattade meningar i frågan om den borde följa straffrättsliga eller andra principer. Frågan i vilken utsträckning regelsystemet bör följa straffrättsliga grundsatser kan alltså inte besvaras generellt utan får avgöras efter en lämplighetsavvägning i varje särskilt fall.

Lagrådets uppfattning, att den möjliga förekomsten av ett försäkringskydd talar emot att man i alla hänseenden fäster avgörande vikt vid avgiftens straffliknande karaktär, synes diskutabel, om man tänker på dokumentationen av fakta på vilka eventuella principer kan byggas upp. Under ärendets tidigare behandling har det självfallet stått klart, att det kan komma att införas ett försäkringsskydd mot risken att få utge avgift. Det har emellertid inte varit möjligt – och är det inte heller i dag – att bedöma vilken utveckling som är att förvänta i det avseendet. Att låta regleringen influeras av så osäkra antaganden framstår enligt min mening som mindre lämpligt.

En särskild fråga, som berör avgiftens allmänna karaktär, är vilka bevisregler som skall tillämpas. Lagrådet har sålunda, utan att lämna något entydigt svar, frågat sig om man i avgiftsärenden skall tillämpa bevisregler liknande dem i brottmål eller om man skall ställa mindre långtgående krav. För egen del anser jag att man i fråga om bevisningens styrka bör följa samma principer som i domstolsförfarandet i allmänhet. Det är ovissit i vilken utsträckning det på den punkten föreligger någon skillnad mellan brottmål och t. ex. tvistemål. Övervägande skäl talar emellertid enligt min mening för att man här upprätthåller samma beviskrav som i brottmålen. Jag kan vidare helt ansluta mig till de uttalanden i förtydligande syfte som lagrådet har gjort angående bl. a. bevisbördans fördelning i särskilt angivna fall.

Vad gäller verkställigheten av beslut om vattenföroreningsavgift och möjligheten att erhålla kvarstad för att säkra betalning av avgiften har lagrådet förordat en annan lösning än den som föreslagits i remissen. I anslutning härtill har lagrådet även tagit upp frågan om en tidsbegränsning av möjligheterna att enligt det remitterade förslaget ingripa med nyttjandeförbud för fartyg.

Lagrådet konstaterar att verkställighet av ett avgiftsbeslut inte kan ske i

fartyg eller last som inte tillhör den avgiftspliktige. Det innebär också att fartyget inte kan bli föremål för kvarstad, om någon annan än dess ägare svarar för avgiften. Jag kan i och för sig hålla med om att detta är en svaghet i förslaget. Detta problem är emellertid en följd av att ägaren till ett fartyg inte utan vidare skall behöva riskera att få fartyget utmätt för andras skulder, vilket är ett grundläggande element i vårt rättssystem. Vill man kalla detta för en lucka i förslaget, bör det också påpekas att den kvarstår även med den lösning lagrådet förordat. Det enda praktiskt tänkbara sättet att täppa till luckan vore att förena statens fordran på vattenföreningssavgift med sjöpanträtt i fartyget. I sitt yttrande diskuterar lagrådet den möjligheten men anser sig, eftersom frågan inte behandlats i departementspromemorian eller i remissprotokollet, inte ha tillräckligt material för att föreslå att en sådan panträtt införs. Även jag menar att det f. n. inte finns skäl att införa sjöpanträtt till säkerhet för fordran på vattenföreningssavgift. Vi vet ännu inte om det kommer att finnas något praktiskt behov av det. Skulle det framdeles visa sig att så är fallet får frågan tas upp på nytt. Sjöpanträtt synes i så fall lämplig, eftersom den gäller i fartyget oavsett om fordran riktar sig mot redaren, ägaren eller den som i redarens ställe handhar fartygets drift. Det föreligger inte heller något hinder enligt 1967 års sjöpanträttskonvention mot att införa en sådan nationell sjöpanträtt. Den kommer då enligt art. 6 i konventionen att i förmånsrätts hänseende placeras efter sjöpanträtterna i art. 4 – vilka är desamma som i 244 § sjölagen – och inskrivna skeppshypotek.

Enligt lagrådet bör det av rättssäkerhetsskäl inte vara tillåtet för tullmyndigheten att kvarhålla ett fartyg under obegränsad tid. En tidsgräns för beslutets giltighet bör följaktligen införas. Lagrådet har vidare avstyrkt förslaget om möjlighet till särskild kvarstadstalan vid domstol när ett ärende om vattenföreningssavgift handläggs i tullverket, bl. a. därför att reglerna i rättegångsbalken om kvarstad i brottmål passar mindre väl i den situationen. Syftet med kvarstad kan enligt lagrådet i stället tillgodoses genom ett – tidsbegränsat – beslut om avgångsförbud och genom att man tillåter verkställighet av tullverkets avgiftsbeslut utan hinder av att det inte vunnit laga kraft, såvida inte säkerhet ställs.

Ett slopande av möjligheten att använda kvarstadsinstitutet i avgifts ärendet innebär en inskränkning i möjligheterna att säkra statens avgifts krav i avvaktan på beslut om påförande av avgift. Annan lös egendom som tillhör den som kan komma att påföras avgiften kan sålunda inte tas i anspråk. Detta kan vara otillfredsställande i de fall där den avgiftsskyldige inte äger det fartyg som släppt ut oljan men väl annan egendom, som skulle kunna beläggas med kvarstad. Innan man har vunnit praktiska erfarenheter av avgiftssystemet är det dock för tidigt att uttala sig, om det nyss sagda medför några praktiska olägenheter. Jag vill också tillägga att den tidsfrist om högst 14 dagar, som lagrådet föreslagit när det gäller möjligheten att kvarhålla ett fartyg, får anses tillräckligt lång för att få till följd att säkerhet

snabbt kommer att ställas för eventuella avgiftskrav. Jag finner därför att övervägande skäl f. n. talar för den av lagrådet förordade lösningen att en särskild kvarstadstalan inte införs. — När ett mål efter överklagande handläggs av domstol bör det dock, som lagrådet har föreslagit, finnas möjlighet att använda kvarstadsinstitutet.

En förutsättning för mitt ställningstagande till kvarstadsfrågan är att samhällets möjligheter till tvåningsingripanden skall framstå som så effektiva, att man har anledning förvänta sig att såväl berörd personal på fartygen som redarna på olika sätt bidrar till att underlätta utredningarna. Som jag nyss nämnde tror jag att den av lagrådet föreslagna högsta tidsfristen verkar i denna riktning. En sak som däremot kan ifrågasättas är, om en sådan relativt lång tidsfrist ur rättssäkerhetssynpunkt är att föredra framför en kortare tidsfrist — t. ex. en vecka — med skyldighet att hos domstol begära förlängning av tiden i de fall som inte kan avgöras inom den i lagen angivna tiden — en ordning som måhända skulle skapa ett större tryck på tullverket att snabbt avgöra avgiftsfrågan. För egen del finner jag dock lagrådets förslag ha praktiska fördelar och förordar att det väljs.

Sammanfattningsvis anser jag att den av lagrådet föreslagna ordningen för att säkerställa verkställighet av ett avgiftsbeslut medför betydande praktiska fördelar. Jag ansluter mig därför till förslaget i denna del.

Lagrådet har vidare föreslagit, att fartygets befälhavare ges behörighet att för den avgiftsskyldiges räkning ta emot underrättelse enligt 15 § förvaltningslagen och avge yttrande enligt samma lagrum samt ta emot underrättelse om beslutet enligt 18 § förvaltningslagen och att för den avgiftsskyldiges räkning överklaga detta till tingsrätt. Enligt min mening fyller de föreslagna reglerna en praktisk funktion och bidrar påtagligt till att förenkla förfarandet både för handläggande myndigheter och för andra berörda. Jag biträder därför lagrådets förslag.

Lagrådet har förordat en annorlunda disposition av slutkapiteln i lagen än den som finns i det remitterade förslaget. För egen del anser jag att goda argument kan anföras för flera tekniska lösningar. Man skulle i och för sig kunna välja den modell, som finns i departementspromemorian, nämligen att samla alla bestämmelser om vattenföreningensavgift i ett enda kapitel omedelbart efter ansvarskapet. En av tankarna bakom både denna placering och den som tillämpats i det remitterade förslaget är att man genom placeringen efter ansvarsreglerna betonar att avgiftsreglerna är ett komplement till de förra och inte tvärtom. En sådan inbördes placering av ansvars- och avgiftsregler är också den normala i annan lagstiftning. Det är vidare vanligt att besvärreglerna placeras i slutet av en lag. Oaktat vad jag nu anført finner jag övervägande skäl tala för lagrådets förslag, som bl. a. medför fördelar i fråga om möjligheterna att göra hänvisningar. Jag biträder följaktligen lagrådets förslag till disposition.

Innan jag går in på specialmotiveringen kan det finnas skäl att — liksom lagrådet gjort i sitt yttrande — stanna upp och summera vilka mer betydande förändringar som tillkommit genom lagrådets förslag.

De mer betydelsefulla förslagen i remissen kan sägas vara följande.

1. Vattenföreningssavgift skall tas ut när olja släpps ut från fartyg i strid mot gällande utsläppsförbud.
2. Avgiften skall tas ut av fartygets redare, ägare eller brukare.
3. Avgiften skall utgå efter principen om strikt ansvar.
4. Avgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläppets omfattning och fartygets storlek enligt en på förhand uppgjord tabell.
5. Om det föreligger särskilda omständigheter skall avgiften kunna ned sättas eller efterges.
6. Avgiften skall beslutas av tullverkets kustbevakning.
7. Tullverket och sjöfartsverket skall få ingripa med olika åtgärder mot fartyg, t. ex. förbud att lämna hamn, för att säkra bevisning m. m.
8. För att säkerställa betalning av avgiften skall domstol få förordna om kvarstad.
9. Tullverkets beslut om vattenföreningssavgift får överklagas till allmän domstol.

Genom lagrådets – av mig biträdda – förslag försvinner möjligheten att enligt punkt 8 erhålla kvarstad så länge avgiftsärendet är anhängigt hos tullverket. Förslagen i övriga punkter berörs inte, i den mån de inte ändras i vissa mindre betydelsefulla hänseenden till följd av lagrådets påpekanden i anslutning till de skilda paragraferna. Andra mera väsentliga ändringar är att fartyg endast får kvarhållas under begränsad tid, att avgiftsbeslut skall kunna verkställas omedelbart och att befälhavaren ges behörighet att i vissa hänseenden företräda den avgiftsskyldige. I flera fall rör det sig således om regler som kompletterar det remitterade förslaget.

Förslaget till vattenföreningssavgift innehåller en rad okonventionella lösningar i frågor där rättssäkerhetssynpunkter gör sig gällande med styrka. Jag vill gärna framhålla att lagrådets omsorgsfulla granskning av förslaget mot den bakgrunden har varit av största värde. Regleringen har också genom konstruktiva bidrag från lagrådet kunnat förbättras i flera viktiga hänseenden. Sammanfattningsvis finner jag förslaget väl ägnat att ligga till grund för lagstiftning. Det hindrar dock inte att det efter några års praktiska erfarenheter av systemet kan behöva övervägas om det kan förbättras i vissa hänseenden.

Jag övergår nu till att kommentera lagrådets yttrande över de enskilda bestämmelserna i lagförslaget. Eftersom jag, som jag framhållit i det föregående, godtar lagrådets disposition av lagtexten kommer jag i det följande att hänföra mig till lagrådets numrering av de skilda paragraferna.

Jag kan utan närmare kommentarer ansluta mig till vad lagrådet har anfört beträffande 8 kap. 2, 4, 5 och 10 §§ samt 9 kap. 1–3, 5 och 6 §§ (lagrådets numrering). De ändringar som har gjorts i lagtexten är i allt väsentligt av språklig och redaktionell natur. Beträffande övriga paragrafer vill jag anföra följande.

## 8 kap. 1 §

Lagrådets ändringsförslag innebär, att vid bedömningen av om ett utsläpp är obetydligt eller inte hänsyn skall tas inte endast till den utsläppta kvantiteten olja och oljans farlighetsgrad utan även till andra omständigheter som bl. a. platsen där utsläppet sker. Ett helt obetydligt utsläpp inom exempelvis ett fågelskyddsområde kan naturligtvis innebära betydande miljökador vilket talar för att avgift även bör kunna tas ut i ett sådant fall. Syftet med den föreslagna prövningsordningen har emellertid varit att ange så enkla och klara utgångspunkter som möjligt för avgiftens bestämmande så att handläggningen av avgiftsärenden blir snabb och effektiv. Enligt min mening kan lagrådets förslag komma att innebära att detta syfte motverkas. Utsläppt olja kan även driva långa sträckor och orsaka skador långt från den plats där oljeutsläppet skedde. Jag anser därför att övervägande skäl talar mot att införa andra bedömningsgrunder för avgiftens bestämmande än de som angetts i lagrådsremissen.

## 8 kap. 3 §

Paragrafen utgör på lagrådets inrådan en sammanslagning av 9 kap. 3 och 4 §§ i det remitterade förslaget. Jag har alltså inget att erinra mot att bestämmelserna förs samman på detta sätt. I promemoriaförslaget hade 3 § en självständig ställning i och med att den täckte utsläpp av alla slags skadliga ämnen. Nu gäller den bara oljeutsläpp. Jag vill dock erinra om att sjöfartsverket har fått i uppdrag att utforma förslag till tabeller för toalettavfall och fast avfall. Om dessa skall baseras på samma principer, kan det således bli aktuellt att dela upp bestämmelserna i olika paragrafer igen.

Jag har i tabellen låtit rätta till vissa inkonsekvenser som lagrådet har påpekat. I det sammanhanget har jag också ändrat tabellen på det sättet att tilläggsbeloppen i varje intervall skall utgå för varje påbörjad kvantitet om 1 000 liter och inte per fulla 1 000 liter. Detta får betydelse framför allt i intervallet 1 000–26 000 liter, där grundbeloppet annars skulle få tas ut för utsläpp upp t. o. m. 1 999 liter.

Vidare har förkortningen "brt" tagits bort från såväl första stycket i paragrafen som tabellen i enlighet med principerna i den lagstiftning som genomförts med anledning av 1969 års internationella skeppsmätningkonvention.

## 8 kap. 6–9 §§

Lagrådet har förordat att 9 kap. 7 § i det remitterade förslaget delas upp i fyra olika paragrafer. Ändringen är huvudsakligen betingad av behovet att skilja på ingripanden i form av förbud och förelägganden för bevissäkringsfallen och betalningssäkringsfallen. I de senare skall ju fartyget eller dess last bara kunna beröras av en sådan åtgärd, om de tillhör den som påförs (eller sannolikt kommer att påföras) avgift. Jag biträder lagrådets förslag.

Vad angår förslaget till 8 kap. 6 § vill jag dock betona att lagrådets

förslag, som begränsar exemplen på förbud och förelägganden, inte i sak förändrar möjligheterna att använda de förbud eller förelägganden som är mest lämpade. På samma sätt som i fråga om uppräknings i 7 kap. 5 § VFL är det endast fråga om exempel. När det gäller sådana fall av betalningssäkring som hänför sig till lasten kan man t. ex. tänka sig att använda ett föreläggande att lossa lasten.

Lagrådet förordar ett lägre krav för ingripande enligt 6 § ("skäligen kan antas") än enligt 7 § andra stycket ("sannolika skäl"). Jag anser denna bedömning riktig.

Även jag vill understryka vikten av att ingripanden enligt 8 kap. 6 § inte pågår under längre tid än som oundgängligen behövs och att de inte används för andra ändamål än just för att säkra bevisning.

Jag delar lagrådets åsikt att det inte finns något behov av att ge sjöfartsverket behörighet att ingripa med förbud och förelägganden i betalningssäkringsfallen.

Lagrådet uttalar, i anslutning till förslaget till 8 kap. 7 §, att prövningen av om en ställd säkerhet kan godtas får ankomma på tullverket samt att det inte torde behövas någon särskild bestämmelse om detta. Jag har själv ingen annan uppfattning i frågan. Jag vill emellertid framhålla att tullverket inte är bundet av föreskrifter om vilka slags säkerheter som får godtas. Uttalandena om olika slag av säkerheter i prop. 1978/79: 28 s. 130 och s. 172f. kan dock tjäna till viss vägledning. Av praktiska skäl synes det dock lämpligt att tullverket anvisar vissa önskvärda former av säkerheter, såsom t. ex. bankgaranti av svenska banker eller välkända utländska banker. Tullverket måste även ha rätt att vägra ta emot svårhanterliga säkerheter och sådana säkerheter som kräver särskild vård. På samma sätt som görs i 5 § lagen (1978: 882) om säkerhet för skattefordringar m. m. bör därför införas ett fullföljdsförbud beträffande tullverkets beslut att vägra godta erbjuden säkerhet. 9 kap. 4 § i lagrådets förslag bör kompletteras med en sådan regel.

#### 9 kap. 4 §

Den av lagrådet föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 4 § innehåller, förutom ett förbud att överklaga beslut som skall underställas enligt VFL, ett motsvarande förbud beträffande beslut som har meddelats inom sjöfartsverket eller tullverket och som, enligt vad regeringen förordnar, skall underställas inom verket. Utan ett sådant tillägg torde det enligt lagrådet, med den utformning 10 kap. 6 § i remissförslaget fått, inte vara möjligt att i administrativ ordning föreskriva att ett av tullmyndighet meddelat beslut inte kan överklagas. Jag kan hålla med lagrådet om att ordalydelsen knappast ger något utrymme för inskränkningar av besvärsmöjligheten i avsedda fall. Jag vill dock i sammanhanget erinra om bestämmelsen i 8 kap. 2 § förordningen (1980: 789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Enligt denna paragraf skall vissa beslut, som har meddelats inom sjöfarts-

verket av någon annan än sjösäkerhetsdirektören, genast underställas denne. Paragrafen innehåller också ett förbud att överklaga beslut som skall underställas utan att denna inskränkning antyds i 8 kap. 2 § i lagen, där de olika besvärmyndigheterna anges. Utan att gå närmare in på frågan huruvida den regleringen kan anses lämplig eller inte, anser jag att lagrådets förslag är att föredra. Regleringen bör alltså ske i överensstämmelse med vad lagrådet förordat. Godtas detta förslag, ämnar jag senare föreslå regeringen att 8 kap. 2 § förordningen (1980: 789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg ändras på det sättet att fullföljdsförbudet tas bort.

Som jag har framhållit vid lagrådets förslag till 8 kap. 6–9 §§ bör 9 kap. 4 § kompletteras med en bestämmelse om fullföljdsförbud beträffande tullverkets beslut att vägra godta erbjuden säkerhet.

---

Frågan om preskription av statens fordran på vattenföroreningsavgift har inte berörts i remissprotokollet eller av lagrådet. Eftersom det finns två olika preskriptionssystem, som båda nyligen omarbetats, anser jag det påkallat att här beröra frågan om vilket system som bör gälla för vattenföroreningsavgiften.

För fordringar i allmänhet gäller enligt preskriptionslagen (1981: 130) att de preskriberas tio år efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan. För fordringar som tillkommer det allmänna och som drivs in enligt bestämmelserna i uppbördslagen (1953: 272) eller tullagen (1973: 670) gäller däremot lagen (1982: 188) om preskription av skattefordringar m. m. Enligt denna är den ordinarië preskriptionstiden fem år efter utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning.

Flera sanktionsavgifter – såsom t. ex. felparkeringsavgift, avgifter enligt lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. och övertidsavgift enligt arbetstidslagen (1982: 673) – drivs in enligt den i uppbördslagen (1953: 272) föreskrivna ordningen för indrivning av skatt. För dessa blir följaktligen den speciella preskriptionslagstiftningen för skattefordringar tillämplig. När tillämpningsområdet för den lagstiftningen diskuterades i prop. 1981/82: 96 framhölls (s. 26) bl. a. att det inte fanns anledning att tillämpa lagen på alla slag av allmänna mål. Böter, vite, förverkande o. d. borde följa sina egna regler. Sålunda förfaller t. ex. förverkande, i den mån verkställighet inte skett inom tio år från det beslutet vann laga kraft (36 kap. 10 § brottsbalken).

För miljöskyddsavgiften gäller enligt 63 § miljöskyddslagen (1969: 387) att påförd avgift bortfaller i den mån verkställighet inte har skett inom tio år från det att beslutet vann laga kraft.

För egen del finner jag övervägande skäl tala för att i VFL föra in en motsvarighet till preskriptionsbestämmelsen i miljöskyddslagen. Den bör placeras som en ny 7 § i 9 kap. och få följande lydelse.

En påförd vattenföroreningsavgift bortfaller i den mån verkställighet inte har skett inom tio år från det att beslutet vann laga kraft.

I övrigt kommer reglerna i preskriptionslagen (1981: 130) att gälla.

## **2 Hemställan**

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna ändringar.

## **3 Beslut**

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.



KOMMUNIKATIONS-  
DEPARTEMENTET

# Vattenföroreningsavgift

INNEHÅLL

Sammanfattning

- 1 Inledning
  
- 2 Utsläpp av skadliga ämnen från fartyg
  - 2.1 Oljeutsläpp
    - 2.1.1 Allmänt
    - 2.1.2 Utsläpp i svenska farvatten
  - 2.2 Utsläpp av kemikalier
  
- 3 Straff och skadestånd. Gällande ordning
  - 3.1 Konventionsbestämmelser om straff och rapportering av utsläpp
  - 3.2 Svenska straffbestämmelser
  - 3.3 Tillämpningen av de svenska straffbestämmelserna
  - 3.4 Straff i vissa andra länder
    - 3.4.1 Australien
    - 3.4.2 Frankrike
    - 3.4.3 Grekland
    - 3.4.4 Japan
    - 3.4.5 Panama
    - 3.4.6 Storbritannien
  - 3.5 Skadestånd
  
- 4 Företagsböter, sanktionsavgifter och förverkande
  - 4.1 Inledning
  - 4.2 Några aktuella avgifter
    - 4.2.1 Skattetillägg
    - 4.2.2 Överlastavgift
    - 4.2.3 Varselavgift
    - 4.2.4 Felparkeringsavgift
    - 4.2.5 Byggnadsavgift m.m.
    - 4.2.6 Miljöskyddsavgift
    - 4.2.7 Övertidsavgift
    - 4.2.8 Oljeavgift m.m.
    - 4.2.9 Vissa andra avgifter

- 4.3 Förslaget till ny förverkanderegul i brottsbalken
- 4.4 Allmänna synpunkter på sanktionsavgifter
- 5 Överväganden
  - 5.1 Allmänt
  - 5.2 Några grundläggande krav på en ekonomisk sanktion vid vattenförorening från fartyg
  - 5.3 Kan böter, förverkande eller miljöskyddsavgift användas?
  - 5.4 Vattenföroreningsavgiftens utformning
  - 5.5 Säkerställande av betalning m.m.
  - 5.6 Handläggande myndighet
  - 5.7 Bevisfrågor m.m.
  - 5.8 Ekonomiska konsekvenser
  - 5.9 Upprättat lagförslag
  - 5.10 Specialmotivering till lagförslaget

#### Bilagor

- Bilaga 1 Inputs of Petroleum Hydrocarbon into the Oceans due to maritime transportation activities. Presented by Y. Sasamura, Director, Marine Environment Division, IMCO (MEPC XVI/INF.2)
- Bilaga 2 Statistik över oljeutsläpp till havs och i kustvattnen, Väneren och Mälaren under 1980. Kustbevakningsinformation nr 2/81
- Bilaga 3 Nordiska oljeskyddsunionens rapport om oljeutsläpp och oljeskador under år 1979
- Bilaga 4 Information om kustbevakningens fjärranalyssystem samt synpunkter på dess användning för upptäckt av s.k. operationella oljeutsläpp (utsläpp i strid mot gällande bestämmelser). Sven Uhler, Kustbevakningen
- Bilaga 5 Ny avancerad teknik för övervakning av oljeutsläpp i kustbevakningens fjärranalyssystem. Presentation av Rymdbolaget med bildbilaga
- Bilaga 6 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg
- Bilaga 7 Utkast till förordning om ändring i förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg

Sammanfattning

Oljeutsläpp från fartyg har under senare år tilldragit sig en ökande uppmärksamhet. Sådana utsläpp resulterar ofta i nedsmetade stränder, skador på fågellivet och andra skadeverkningar i den marina miljön. Åtgärder vidtas fortlöpande för att förhindra utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen (kemikalier, fast avfall, toalettavfall) från fartyg. Strängare krav ställs på fartygens konstruktion, utrustning och drift. Åtgärder vidtas för att förbättra farleder. Genom trafikregleringar styrs fartygen till lämpliga farleder. Lotsplikt gäller för fartyg med farlig last i särskilt miljö känsliga farvatten.

Åtgärder av detta slag förhindrar dock inte att oljerester och andra farliga ämnen pumpas ut i havet från fartyg. Olagliga utsläpp av detta slag är vanligt förekommande över hela världen. Genom sådana förorenas även svenska farvatten.

I flera sammanhang - i riksdagen, i massmedia och bland allmänheten - har ställts krav på att man skall ingripa med strängare påföljder mot "oljemarodörerna". Den nuvarande lagstiftningen stadgar böter eller fängelse i högst två år för olagliga utsläpp. Upptäcks ett utsläpp, brukar straffet stanna vid ett par tusen kronor i böter för befälhavaren eller någon annan ansvarig ombord. En väsentlig olägenhet med rådande ordning är att det inte går att ta ut böter direkt av rederiföretaget.

En arbetsgrupp inom regeringskansliet har sedan hösten 1980 övervägt hur en lämplig ekonomisk sanktion mot olagliga utsläpp av olja och andra skadliga ämnen från fartyg bör utformas. Resultatet av arbetet redovisas i denna memoria.

Arbetsgruppen föreslår att det i lagstiftningen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg förs in en särskild sanktionsavgift, benämnd vattenföroreningsavgift, vid sidan av böter och fängelse. Vattenföroreningsavgift skall tas ut när något av utsläppsförbuden överträds. Det innebär att avgift tas ut av både svenska och utländska fartyg vid utsläpp i svenska farvatten och av svenska fartyg vid utsläpp även i andra farvatten. Vid fartygsolyckor skall avgift bara tas ut, om utsläppet inte har begränsats så långt det är möjligt. Vattenföroreningsavgiften tillfaller staten.

I övrigt skall följande gälla för vattenföroreningsavgiften.

- Avgiften påförs fartygets redare eller ägare, oavsett om det är en juridisk person eller inte
- Avgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläppets art och omfattning samt till fartygets storlek
- För att vara avskräckande skall avgiften kunna uppgå till mycket höga belopp. Avgift för utsläpp av olja skall enligt ett utkast till avgiftstabell kunna fastställas till mellan 5 000 och 400 000 kr.
- Om det föreligger särskilda omständigheter kan avgiften nedsättas eller efterges
- Vattenföroreningsavgiften beslutas av tullverkets kustbevakning
- Kustbevakningen och sjöfartsverket får ingripa med olika åtgärder mot fartyg, t.ex. förbud att lämna hamn, för att säkra bevisning eller säkerställa statens anspråk på vattenföroreningsavgift

- För att säkerställa betalning av avgiften får domstol förordna om kvarstad
- Kustbevakningens beslut om vattenföroreningsavgift får överklagas till domstol

En förutsättning för att avgiften skall leda till en kraftig minskning av olagliga utsläpp är att upptäcktsrisken inte är för låg. Arbetsgruppen understryker därför vikten av att kustbevakningens flygspaning hålls på en godtagbar nivå.

Det är inte bara i Sverige som det ställs krav på kraftfulla åtgärder mot olagliga oljeutsläpp. Efter initiativ från Finland kommer ett gemensamt finsk-svenskt resolutionsförslag - med krav på strängare straff för överträdelser av konventionsreglerna på detta område - att läggas fram för IMCO:s<sup>1</sup> församlingsmöte i november 1981. Enligt förslaget bör straffen företrädesvis utgöras av ekonomiska sanktioner mot redare, vilkas fartyg gör sig skyldiga till olagliga utsläpp.

---

<sup>1</sup> Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, FN:s fackorgan för tekniska sjöfartsfrågor.

1 Inledning

Under senare år har utsläpp av olja och andra skadliga ämnen från fartyg tilldragit sig en ökande uppmärksamhet över hela världen. Detta gäller inte minst i Sverige med dess långsträckta kuster och ömtåliga skärgårdar. Även om utsläpp från land anses svara för den största delen av havsföroreningarna, står det klart att avsevärda mängder olja och andra skadliga ämnen släpps ut från fartyg. Utsläppen från fartyg har en rad orsaker. Vissa sker i samband med fartygsolyckor. Andra orsakas av tekniska fel, vårdslöshet, missgrepp och bristande övervakning. Dessutom förekommer det avsiktliga utsläpp, som sker i strid mot gällande föreskrifter. Bakom de avsiktliga utsläppen ligger i allmänhet ekonomiska överväganden; det blir billigare för redaren att släppa ut de skadliga ämnena i havet än att lämna dem till mottagningsanordningar i land.

Sedan ett trettiotal år har det förekommit ett internationellt samarbete för att förhindra vattenföroreningar från fartyg. Aktiviteten i detta arbete har höjts påtagligt under de senaste åren, vilket skall ses mot bakgrund av det stora antalet tankfartygsolyckor. USA:s dåvarande president Carter tog år 1977 - efter ett antal uppmärksammade tankfartygsolyckor i amerikanska farvatten - initiativ som ledde till en IMCO-konferens om tankfartygssäkerhet och förhindrande av havsföroreningar. Vid konferensen, som hölls i London i februari 1978, antogs två internationella överenskommelser i form av protokoll till två existerande IMCO-konventioner, 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg (MARPOL-protokollet) och 1978 års protokoll till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss (SOLAS-protokollet). De båda protokollen innehåller i förhållande till moderkonventionerna en rad betydande skärpningar av föreskrifterna om oljetank-

fartygs konstruktion, utrustning och hantering samt i fråga om inspektion och certifiering av sådana fartyg. SOLAS-protokollet trädde i kraft internationellt den 1 maj 1981 och MARPOL-protokollet väntas träda i kraft mot slutet av år 1982. Sverige har ratificerat båda protokollen.

Den svenska lagstiftningen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg reformerades år 1980, bl.a. för att den skall vara anpassad till MARPOL-protokollets regler (prop. 1979/80:167, JoU 48, rskr 366). De grundläggande författningarna på detta område är lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg (VFL), förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg och sjöfartsverkets kungörelse (SJÖFS 1980:48) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg med ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i en särskild kungörelse (SJÖFS 1980:49).

I prop. 1979/80:167 finns en utförlig redogörelse för MARPOL-protokollets regler och den svenska lagstiftningen.

I VFL höjdes straffmaximum för uppsåtliga eller oaktsamma utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen från ett till två års fängelse. Frågan om skärpta påföljder behandlas på s. 38-42 i prop. 1979/80:167. Föredragande departementschefen pekade (s. 41) bl.a. på att det i flera remissyttranden över departementspromemorian (Ds K 1979:8) Åtgärder mot vattenförorening från fartyg - Förslag till ny lagstiftning m.m. hade förordats någon form av ekonomisk påföljd som komplement till straff. Han hänvisade också till det system med straffavgifter som diskuterats i betänkandet (SOU 1979:43) Ren tur - program för miljösäkra sjötransporter. Departementschefen framhöll för sin del att det inte är tillräckligt med skärpta straffskalor för att komma till rätta med olagliga utsläpp. Tanken på någon form av ekonomisk sanktion som gör det olönsamt att släppa

ut olja eller andra skadliga ämnen syntes honom riktig. Eftersom frågan hur en användbar ekonomisk sanktion skall utformas rymmer en rad problem borde den övervägas av en arbetsgrupp. Föredraganden uttalade att han var beredd att prioritera denna fråga bland de åtgärder som kan bli aktuella för att förebygga olagliga utsläpp.

Riksdagen välkomnade (JoU 1979/80:48, rskr 366) detta initiativ och fann i likhet med föredragande departementschefen att denna fråga bör prioriteras bland de åtgärder som kan bli aktuella inom ramen för de fortsatta strävandena att motverka skador på den marina miljön.

En arbetsgrupp med företrädare för kommunikationsdepartementet, justitiedepartementet, jordbruksdepartementet, kommundepartementet, sjöfartsverket och generaltullstyrelsen har sedan hösten 1980 övervägt hur en lämplig ekonomisk sanktion bör utformas. Samtidigt har arbete pågått inom regeringskansliet med ett antal närbesläktade frågor, av vilka några har behandlats av riksdagen våren 1981. Riksdagen har sålunda beslutat vissa ändringar i miljöskyddslagen (1969:387). Dessa innebär bl.a. att straffbestämmelserna i lagen skärps och att det införs en särskild ekonomisk sanktion kallad miljöskyddsavgift (prop. 1980/81:92, JoU 21, rskr 273, SFS 1981:420). Vidare har enligt riksdagens beslut införts särskilda straffbestämmelser för miljöbrott och vållande till miljöstörning i brottsbalken (prop. 1980/81:108, JuU 37, rskr 379, SFS 1981:469). Slutligen har justitiedepartementet i april 1981 gett ut departementspromemorian (Ds Ju 1981:3) Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet. Denna promemoria och riksdagsbehandlingen av förslaget till miljöskyddsavgift har haft en så grundläggande betydelse för arbetsgruppens överväganden att det varit nödvändigt att avvakta resultatet av detta arbete innan arbetsgruppen ansett sig kunna lägga fram sina egna förslag.

I förevarande promemoria redovisas faktamaterial om omfattningen av utsläpp från fartyg. Uppgift lämnas också om de sanktioner som står till buds och hur dessa har använts. Vidare finns en beskrivning av ett antal ekonomiska sanktioner på andra rättsområden. I arbetsgruppens överväganden diskuteras bl.a. vilka krav som måste ställas på en ekonomisk sanktion vid vattenförorening från fartyg, sanktionens utformning, handläggande myndighet, bevisfrågor och säkerställande av betalning.

## 2 Utsläpp av skadliga ämnen från fartyg<sup>1</sup>

### 2.1 Oljeutsläpp

#### 2.1.1 Allmänt

Det finns ingen tillförlitlig statistik över oljeutsläppen i världshaven. Gjorda undersökningar pekar på att den övervägande mängden utsläppt olja härrör från landbaserade källor. Det rör sig bl.a. om avloppsvatten från industrier, kommunalt avloppsvatten och avrinning från land. Sådana utsläpp sker kontinuerligt och i stor utsträckning på ett sådant sätt att de inte tilldrar sig någon större uppmärksamhet från allmänheten. Oljeutsläpp från fartyg sker i allmänhet på ett mer påtagligt sätt och väcker därmed större uppmärksamhet. Detta gäller framför allt stora oljeutsläpp som sker i samband med tankfartygsolyckor och de avsiktliga utsläppen. Oljeutsläpp resulterar ofta i nedsmetade stränder, skador på fågellivet och andra skadeverkningar i den marina miljön.

Oljeutsläppen från fartyg brukar delas upp i operationella utsläpp, dvs. sådana som har samband med fartygets drift, och utsläpp på grund av olyckor.

De operationella utsläppen, som förorsakas av både tankfartyg och torrlastfartyg, kan vara av följande slag:

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

---

<sup>1</sup> Uppgifterna i detta avsnitt är till stor del hämtade från bilagorna (SOU 1979:44-45) till betänkandet (SOU 1979:43) Ren tur - program för miljösäkra sjötransporter och från kustbevakningens statistik.

Utsläpp på grund av olycka kan fördelas på följande olyckstyper:

- grundstötning
- kollision
- haveri av annat slag (ex. stormskada)
- ventilfel, slangbrott etc.
- brand/explosion.

I en nyligen företagen undersökning<sup>1</sup>, som finns fogad som bilaga 1 till denna promemoria, har man uppskattat att oljeutsläppen till följd av sjötransporter med fartyg fördelas på följande sätt:

Tabell 1 Oljeutsläpp på grund av sjötransporter, hela världen

Orsak	Utsläppt mängd milj. ton	Procentuell andel
Tankrengöringsutsläpp till sjöss	0,709	47
Tankrengöring i samband med torrdockning	0,034	2
Utsläpp i samband med lastning och lossning, inkl. bunkring	0,04	3
Utsläpp av barlast, länsvatten, sludge (tank- och torrlastfartyg)	0,314	21
Fartygsolyckor	0,406	27
Totalt	1,503	100

Uppskattningen är givetvis osäker men ger stöd för vad man allmänt har antagit, nämligen att de operationella utsläppen klart överstiger utsläppen orsakade av olyckor både till antal och omfattning. Även om mängden olja vid varje enskilt, operationellt utsläpp ofta är mindre än vid fartygsolyckor, är de senare så relativt få att de inte för-

<sup>1</sup> Inputs of Petroleum Hydrocarbon into the Oceans due to maritime transportation activities. Presented by Y. Sasamura, Director, Marine Environment Division, IMCO.

orsakar lika mycket vattenförorening som de operationella utsläppen.

Under den senaste 20-årsperioden har en lång rad större olyckor med tankfartyg inträffat. Många av dessa har medfört mycket omfattande oljeutsläpp. Bland de större kan nämnas följande.

Tabell 2 Mycket stora oljeutsläpp i samband med tankfartygsolyckor

År	Plats	Fartyg	Orsak	Oljeutsläpp (ton)
1967	Scilly Isles, England	Torrey Canyon	Grundstötning	100 000 råolja
1974	Chile	Metula	"	50 000 råolja
1976	La Coruna, Spanien	Urquiola	"	100 000 råolja
1978	Bretagne	Amoco Cadiz	"	220 000 råolja

De största oljeutsläppen har ägt rum i samband med totalförlisningar. De vanligaste olycksorsakerna är grundstötning, brand, explosion och kollision. Under senare år har ett antal stora tankfartyg brutits sönder och uppenbarligen inte tålt de påfrestningar de har varit utsatta för. Den grundläggande orsaken till Amoco Cadiz-olyckan var dock fel på styrmaskineriet.

Som tidigare har framhållits är den internationella statistiken över oljeutsläpp bristfällig. Ett visst begrepp om hur många de i själva verket är kan man få av den statistik som finns tillgänglig om utsläpp i USA-farvatten (Pollution Incident Reporting System data). Vid bedömningen av siffermaterialet bör man beakta att långt ifrån alla utsläpp kommer till myndigheternas kännedom. Enligt vissa amerikanska bedömningar blir endast omkring 20 procent av inträffade oljeutsläpp registrerade.

Tabell 3 Oljeutsläpp i USA-farvatten 1975-1979

Mängd olja gallon (3,785 l)	1975	1976	1977	1978	1979
Mindre än 100	8 566	9 682	10 548	9 812	9 028
100- 500	1 525	1 320	1 409	1 483	1 343
501- 1 000	317	292	296	287	267
1 001-10 000	576	596	533	538	482
Över 10 000	135	132	142	117	124
Totala antal utsläpp	11 119	12 022	12 928	12 237	11 244

## 2.1.2 Utsläpp i svenska farvatten

Sedan år 1969 för tullverkets kustbevakning statistik över oljeutsläpp till havs och i kustvatten. Därvid registreras de utsläpp som upptäcks från kustbevakningens fartyg eller flygplan. För det stora flertalet utsläpp har man inte kunnat fastställa orsaken till utsläppet eller fartygets identitet. Utsläppen görs ofta nattetid eller i skydd av dimma och fartygen har när utsläppen upptäcks hunnit försvinna långt från utsläppsplatsen. Det förekommer i allmänhet inte heller några uppskattningar av den mängd olja som varje enskilt utsläpp omfattar. En sådan uppskattning är som regel inte möjlig att göra, eftersom en del av oljan under den tid som har förflutit sedan utsläppet skedde kan ha sjunkit till botten, blandats upp i vattnet eller avdunstat. I och med att kustbevakningens flygplan nu har försetts med utrustning för fjärranalys och fotografering ökar möjligheterna väsentligt att upptäcka förekommande oljeutsläpp och att fastställa syndarens identitet. Pågående arbete med att samordna verksamheten med övriga nordiska

länder bör också leda till förbättrade möjligheter att upptäcka oljeutsläpp och spåra skyldiga fartyg.

För olyckor med utsläpp som följd är det statistiska underlaget mer innehållsrikt. Sjöolyckor som medför eller kan antas medföra oljeutsläpp skall rapporteras, och kustbevakningen ansvarar för bekämpningen till sjöss. Kustbevakningen för statistik över olyckorna och noterar olycksorsak samt i vissa fall även en uppskattning av utsläppets omfattning.

Oljeutsläpp i hamnar tillhör inte kustbevakningens ansvarsområde. Bekämpningen av sådana utsläpp och utsläpp i strandzonen faller i stället inom kommunernas ansvarsområde. Enligt brandlagen (1974:80) åvilar bekämpningsuppgiften det kommunala brandförsvaret. I praktiken hjälper emellertid kustbevakningen ofta kommunerna i sådana situationer.

I tabell 4 visas kustbevakningens statistik över registrerade oljeutsläpp för de senaste tolv åren fördelade på de typer av områden som har drabbats. I tabellen anges också hur många av de skyldiga fartygen som har identifierats.

Antalet registrerade utsläpp till sjöss har således varierat mellan 177 och 363 under perioden. Samtidigt har spaningsmöjligheterna fr.o.m. år 1975 successivt förstärkts genom att kustbevakningen har fått tillgång till flyg för havsövervakning, vilket kan antas ha medfört att andelen upptäckta oljeutsläpp ökat. Det kan i sin tur innebära att det totala antalet utsläpp har minskat sedan början av 1970-talet.

Kustbevakningens statistik över oljeutsläpp under 1980 bifogas som bilaga 2.

Tabell 4 Av kustbevakningen registrerade oljeutsläpp  
1969-1980

År	Antal utsläpp						Antal identifierade fartyg		
	I skär- gård	Till sjöss			I hamn	Övr.	Tot.	Tank	Torr- last
		Svenskt vatten	Intern. vatten	Mälaren Vänern					
1969	98	48	44	12	24	25	251	22	23
1970	107	101	47	5	61	38	359	16	28
1971	122	75	45	5	53	19	319	25	11
1972	103	45	42	1	44	13	248	20	13
1973	105	52	43	1	33	14	248	16	14
1974	69	51	58	2	18	22	219	21	7
1975	94	45	31	7	44	1	222	10	6
1976	105	130	114	5	(22)*	(17)*	354	33	16
1977	77	59	117	3	(30)	(16)	256	12	11
1978	74	61	128	3	(29)	(12)	266	16	10
1979	78	100	183	2	(25)	( 9)	363	10	21
1980	61	108	67	5	(23)	( 9)	241	8	8

\* Fr.o.m. 1976 medräknas inte utsläpp i hamn och övriga utsläpp i det totala antalet utsläpp.

Förutom kustbevakningen gör Nordiska oljeskyddsunionen årliga sammanställningar över oljeutsläpp från fartyg i svenska och angränsande farvatten. Uppgifterna grundar sig på kustbevakningens rapporter och tidningsuppgifter. Sammanställningen för år 1979 bifogas som bilaga 3. Den är förhållandevis detaljerad och ger bl.a. besked om oljeutsläppens utbredning och typ av olja.

Svenska farvatten har inte drabbats av någon riktigt stor tankfartygsolycka. Kustbevakningen har sammanställt material rörande tankfartygsolyckor som har inträffat i svenska och angränsande farvatten från och med 1970. Med olyckor avses här händelser som har medfört oljeutsläpp och bekämpningsaktioner. I nedanstående tabell visas en sammanställning av utsläpp i samband med tankfartygsolyckor i svenska farvatten.

Tabell 5 Tankfartygsolyckor med oljeutsläpp 1970-1978 registrerade av kustbevakningen

Olycksorsak	Antal olyckor med utsläpp	Sammanlagt oljeutsläpp** i ton	Oljeutsläpp, ton per år	Antal utsläpp		
				10 ton (hela perioden)	100 ton	1000 ton
Grundstötning	28	4 200-4 400	470-490	11	10	3*
Kollision	7	400	45	2	2	
Felaktigt handhavande av pumpar etc.	13	400- 450	45- 50	5	2	
Ventilfel, slangbrott etc.	29	420	45	2	1	
Brand	-					
Okänd orsak	49	250- 500	24- 55	3	1	
Totalt, alla orsaker	160	6 200-6 700	630-685	23	16	3*

\* Inkluderar Tsesis-olyckan vid Fifång.

\*\* I kustbevakningens uppgifter förekommer noteringar om ringa, obetydliga och små utsläpp. Dessa har uppskattats ligga i intervallet 0-1 ton.

Årligen inträffar i farvatten omkring Sverige ett 20-tal olyckor med tankfartyg där olja läcker ut. Flertalet av dessa har inträffat i hamnar. Orsaken till att olja har läckt ut anges ofta vara ventilfel, men också pumphaveri och överfyllning förekommer. Den löskomna oljemängden uppges för det mesta vara ringa. Det största enskilda oljeutsläppet som inträffat i svenska farvatten under 1970-talet ägde rum utanför Trelleborg strax före jul 1973, då tankfartyget "Jawachta" släppte ut 1 600 ton råolja. Vid vissa större olyckor har man gjort beräkningar av de utsläppta oljemängderna, se tabell. 6.

Tabell 6 Större oljeutsläpp vid fartygsolyckor i svenska farvatten 1970-1978

Datum	Plats	Fartyg	Orsak	Oljeutsläpp
701006	Mysingen	m/t Irini	Grundstötning	ca 1 000 ton tjock eldningsolja <sup>1</sup>
721103	Faluöden, Gotland	m/t Aegis Star	"	ca 70 ton råolja
730108	Öresund	m/t Tärnsjö	Kollision	200 ton
731220	SO Trelleborg	t/t Jawachta	Grundstötning	1 600 ton
760119	Falsterborevet	Irenes Sincerity	"	117 ton
760224	Alma-grundet	m/t Sindbadter	"	200 ton
760821	Oxelösund	m/t Sirocco	"	300 ton
770313	Hornö Kalv Södertäljeleden	m/t Tärnsjö	"	100 ton EO 4
771026	Fifong Södertäljeleden	m/t Tsesis	"	minst 600 ton EO 4
780418	Sandhamn	m/t Oktavius	"	140 ton EO 4
780902	Sandhamn	m/t Okturus	"	50-75 ton

När det ryska tankfartyget José Martí gick på grund vid Dalarö i januari 1981 läckte uppskattningsvis 600 ton olja ut.

Den största kända olyckan som har medfört oljeförorening av svenska farvatten är det ryska motortankfartyget Antonio

<sup>1</sup> Tjock eldningsolja (heavy fuel oil) framställs i fyra viskositetsklasser, EO 3, EO 4 och EO 5 samt Bunker C. Tunn eldningsolja betecknas EO 1.

Gramscis grundstötning utanför Ventspils i Lettland i februar. 1979. Enligt officiella uppgifter resulterade grundstötningen i ett utsläpp av 5 500 ton tjockolja. Stockholms skärgård förorenades kraftigt och bekämpnings- och saneringskostnaderna uppgick till omkring 112 milj. kr.

Tillgänglig statistik visar att de operationella utsläppen svarar för huvuddelen av de totala utsläppen. Dessa har normalt skett i strid mot svensk lag eller internationella bestämmelser. Avsiktliga oljeutsläpp baseras genomgående på ekonomiska överväganden. Det blir billigare att utföra tankrengöring e.d. till sjöss än att lämna föroreningarna till mottagningsanordningar i land. Den relativt låga upptäcktsrisken i kombination med de beskedliga påföljder som utdöms i händelse av upptäckt resulterar i att många väljer att släppa oljeavfallet i havet.

Av de fartyg som identifierades av kustbevakningen 1977-1980 har de flesta varit av utländsk nationalitet, se tabell 7.

Tabell 7 Identifierade fartygs nationalitet

	1977	1978	1979	1980	Totalt
Svenska	15	14	7	14	50
Utländska	17	16	30	13	76

## 2.2 Utsläpp av kemikalier

Den totala mängden kemikalier som transporteras i svenska farvatten uppgår till ca sex milj. ton per år, vilket kan jämföras med motsvarande siffra för mineraloljor (ca 50 milj. ton per år).

Av kemikalierna är en tredjedel sådana som alltid vållar skada vid utsläpp. Skadans omfattning beror på omständigheterna (löskommen mängd, vattendjup etc.). Resterande två tredjedelar är sådana kemikalier som salt, gödselmedel och feta oljor. Även dessa kan vålla skador, om de kommer ut i stora mängder eller hamnar i områden med låg vattenomsättning.

De kemikalier som tillhör den farligare kategorien utgörs till större delen av vätskor som transporteras i bulk. Andelen emballerade kemikalier kan inte utläsas ur tillgänglig statistik men torde uppskattningsvis röra sig om några hundra tusen ton per år.

Endast ett fåtal kemikalieutsläpp i svenska farvatten finns registrerade. Det begränsade antalet beror på följande faktorer

- små transporterade kvantiteter (jämfört med olja)
- säkrare fartyg (strängare bestämmelser)
- dyrbarare laster (jämfört med olja)
- små restmängder efter lossning
- kemikaliernas beteende (sprids, upplöses, avdunstar, sjunker) medför att de sällan syns i miljön.

Åren 1970-1978 har kustbevakningen engagerats i tio kemikalieincidenter, varav en totalförlisning (Viggo Hinrichsen) och en olycka med två dödsfall (ammoniakutsläpp från fartyg i Landskrona hamn).

En beskrivning av några av de allvarligaste svenska kemikalieolyckorna i hamn och till sjöss samt av en olycka i Medelhavet finns i avsnitt 2.3 i bilaga 2 till betänkandet (SOU 1979:43) Ren tur - program för miljösäkra sjötransporter (SOU 1979:44 s. 170-172).

3 Straff och skadestånd. Gällande ordning3.1 Konventionsbestämmelser om straff och rapportering av utsläpp

Sedan början av år 1978 gäller 1954 års internationella konvention till förhindrande av havsvattnets förorening genom olja (oljeskyddskonventionen) i den lydelse den fått genom ändringar som antogs åren 1962 och 1969. Det tidigare nämnda MARPOL-protokollet väntas träda i kraft omkring årsskiftet 1982/83.

I oljeskyddskonventionens artikel VI föreskrivs att straffsatserna för överträdelser av förbud att släppa ut olja skall vara tillräckligt stränga för att avskräcka från dylika överträdelser. Medlemsstaterna skall lämna uppgifter till IMCO om straff som har utdömts för sådana överträdelser. Enligt artikel X får regeringen i en fördragsslutande stat anmäla överträdelser av konventionen från ett fartygs sida till flaggstaten oavsett var överträdelserna har ägt rum. Om det föreligger tillräckliga skäl skall det i fartygets hemland inledas ett rättsligt förfarande mot fartygets ägare eller befälhavare i anledning av förseelsen. Flaggstaten skall underrätta regeringen i den andra staten och IMCO om vilka åtgärder som en anmälan om en överträdelse av konventionen har lett till. Det förutsätts att underrättelser skall lämnas även om anmälan inte har föranlett någon åtgärd.

Även i MARPOL-konventionen finns särskilda bestämmelser om överträdelser av de i konventionen uppställda reglerna och om rapportering av sådana överträdelser. I artikel 4 föreskrivs sålunda att flaggstater för sina fartyg skall meddela förbud mot överträdelser av konventionsbestämmelserna och föreskriva påföljder för sådana överträdelser, oberoende av var de inträffar. Underrättas en flaggstat om

att något av dess fartyg överträtt en konventionsbestäm-  
melse och finner den att tillräckliga bevis föreligger för  
påståendet, skall den se till att ett rättsligt förfarande  
inleds så snart som möjligt. Vidare föreskrivs i artikel 4  
att överträdelser av konventionsbestämmelserna inom en  
fördragsslutande stats jurisdiktion skall vara förbjudna  
och belagda med påföljder i den statens - kuststatens -  
lag. När en sådan överträdelse inträffar skall kuststaten  
antingen se till att ett rättsligt förfarande inleds i  
enlighet med dess lag eller tillhandahålla flaggstaten  
upplysningar och bevis om överträdelsen. Den stat som  
lämnat upplysningar eller bevis till flaggstaten skall av  
denna informeras om de åtgärder som vidtagits med anled-  
ning härav. I en särskild punkt i artikeln inskräps att  
straff som föreskrivs i en fördragsslutande stats lag för  
överträdelse av konventionens bestämmelser skall vara  
tillräckligt stränga för att avskräcka från sådana över-  
trädelser och att de skall vara lika stränga oavsett var  
överträdelsen sker.

Enligt artikel 6 punkt 1 skall de fördragsslutande parter-  
na samarbeta för att upptäcka och beivra överträdelser av  
konventionens bestämmelser.

I linje med de fördragsslutande parternas skyldighet att  
samarbeta för att upptäcka och beivra överträdelser av  
konventionens bestämmelser ligger föreskrifterna i artikel  
6 punkterna 3 och 4, enligt vilka det åligger dels varje  
fördragsslutande part att till flaggstaten överlämna bevis  
för att fartyg överträtt konventionens utsläppsbestäm-  
melser, dels flaggstaten att undersöka sådana fall och, om  
tillräckliga bevis föreligger, se till att ett rättsligt  
förfarande inleds i enlighet med dess lag. Flaggstaten  
skall underrätta den som rapporterat överträdelsen och  
IMCO om vidtagna åtgärder.

Enligt artikel 7 är ett fartyg, som otillbörligt kvarhålls  
eller försenas på grund av åtgärd enligt bl.a. artikel 4

eller 6 i konventionen, berättigat till ersättning för uppkommen förlust eller skada.

### 3.2 Svenska straffbestämmelser

Som en bakgrund till straffbestämmelserna skall lämnas en kortfattad redogörelse om gällande förbud mot vattenförorening från fartyg.

Inom Sveriges sjöterritorium och Östersjöområdet utanför detta råder i princip förbud mot utsläpp av olja från fartyg. Enligt 2 kap. 2 § första stycket VFL får olja inte släppas ut där utan skall behållas ombord eller avlämnas till mottagningsanordningar för olja. Vissa mycket begränsade undantag finns upptagna i förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg och i sjöfartsverkets kungörelse (SJÖFS 1980:48) med samma namn. Vad som är tillåtet att släppa ut är olja i så små koncentrationer att den inte skall kunna förorsaka någon skada. Förbud mot utsläpp av olja inom andra vattenområden än Sveriges sjöterritorium och Östersjöområdet utanför detta har meddelats av sjöfartsverket i nyssnämnda kungörelse. För utsläpp av kemikalier finns i övergångsbestämmelserna till förordningen en föreskrift om att länsstyrelsebeslut meddelade med stöd av äldre lagstiftning alltjämt gäller in- till dess nya föreskrifter om förbud mot utsläpp av sådana ämnen har trätt i kraft.

Har sådana skadliga ämnen som inte får släppas ut från fartyg kommit ut till följd av en olyckshändelse, gäller enligt 2 kap. 4 § VFL att utsläppet skall begränsas så långt det är möjligt.

De nu gällande ansvarsbestämmelserna för överträdelser av förbud mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen finns i 9 kap. VFL. Den som uppsåtligen eller av oaktsam-

het bryter mot utsläppsförbuden i 2 kap. döms till böter eller fängelse i högst två år, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken (1 §). Till samma straff döms befälhavaren, om han har brustit i den tillsyn som behövs för att ett otillåtet utsläpp inte skall ske. Har befälhavaren 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 detta i stället det befälet (2 §). Även fartygets redare eller ägare kan dömas för utsläpp i strid mot lagen eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av den som om han själv hade begått gärningen, om han underlåtit att göra vad som skäligen kunnat fordras av honom för att förhindra det inträffade (6 §).

I den lagstiftning som gällde före den 1 januari 1981 var straffskalan för sådana brott böter eller fängelse i högst ett år. Bakgrunden till höjningen av straffmaximum till fängelse i högst två år finns angiven i prop. 1979/80:167 s. 38 ff. Där framhålls bl.a. att höjningen av straffmaximum är ett uttryck för de nya värderingar som har vuxit fram i takt med de allt fler uppmärksammade oljeutsläpp som har förekommit under senare år.

Den strängare syn på miljöbrott som dessa straffskärpningar ger uttryck för går igen i de ändringar som riksdagen nyligen har beslutat i miljöskyddslagen (1969:387) och brottsbalken. I fråga om brott mot miljöskyddslagen har straffmaximum höjts från ett till två års fängelse. Påföljdssystemet har vidare förstärkts med en avgiftssanktion (miljöskyddsavgift). I brottsbalken har förts in nya bestämmelser om miljöbrott och vållande till miljöstörning. Dessa brott avser bl.a. förorening av vatten på ett sätt som medför eller kan medföra hälsorisker för människor eller skador på djur eller växter, som inte är av ringa betydelse. Straffskalan för miljöbrott och vållande

till miljöstörning är böter eller fängelse i högst två år. För grova fall av miljöbrott skall gärningsmannen dömas till fängelse lägst sex månader och högst sex år. Detta innebär att brott mot VFL, t.ex. utsläpp av olja i strid mot gällande bestämmelser, kan medföra straff enligt brottsbalken, om handlingen samtidigt utgör grovt miljöbrott.

Det bör också påpekas, att riksdagen har beslutat om en höjning av minimi- och maximibeloppen för böter i brottsbalken (prop. 1980/81:38, JuU 15, rskr 115, SFS 1980:1133). Av intresse i detta sammanhang är främst att dagsbotens storlek, som f.n. kan uppgå till högst 500 kr., fr.o.m. den 1 januari 1982 kan fastställas till högst 1 000 kr. Avsikten med reformen var att justera beloppens storlek med hänsyn till penningvärdets fall. Av förarbetena framgår att höjningarna inte är avsedda att rubba de principer som f.n. ligger till grund för bestämmande av dagsbotsbeloppen och att de inte kommer att få betydelse för andra fall än då ett särskilt lågt eller särskilt högt dagsbotsbelopp skall bestämmas.

### 3.3 Tillämpningen av de svenska straffbestämmelserna

Det finns ingen sammanställning av domstolarnas praxis i mål som innefattar överträdelser av lagstiftningen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Domstolarna är inte skyldiga att expediera domar i sådana mål till sjöfartsverket eller kustbevakningen. Även om alla domar under senare år inte finns samlade torde det vara möjligt att genom exempel visa hur överträdelser av utsläppsförbuden har bedömts. Det bör dock påpekas att alla domar som refereras är meddelade före den 1 januari 1981, då de nya bestämmelserna med högre straffmaximum trädde i kraft.

Påföljderna har i allmänhet stannat vid dagsböter. År 1977 dömdes dock en överstyrman på ett grekiskt tankfartyg till

fängelse en månad för ett utsläpp av 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. (dom den 17 mars 1977).

Ett flertal domar gäller oljeutsläpp inom hamnområden. Av dessa kan följande omnämnas.

1. Ett utsläpp av oljeblandat slagvatten i Östra hamnen i Lidköping medförde 20 dagsböter à 35 kr. Den dömda hade beordrat pumpning av slagvattnet utan att förvissa sig om gällande regler och om att slagvattnet inte innehöll olja (dom den 17 september 1980).

2. En maskinchef på ett svenskt fartyg dömdes för ett liknande utsläpp i samma hamn till 25 dagsböter à 20 kr. Han hade som ansvarigt befäl inte uppmärksammat att det utpumpade slagvattnet innehöll mellan 1,5 och 2 kubikmeter olja. Oljeutsläppet medförde att ett cirka 2 x 30 meter stort område förorenades (dom den 14 november 1979).

3. En maskinchef på ett brasilianskt fartyg hade av oaktsamhet låtit släppa ut 100-200 liter olja vid Lindholmskajen i Göteborg. Oaktsamheten bestod i att han inte låtit spola ren rörledning och pump före lossningen. Gärningen föranledde 40 dagsböter à 30 kr. (dom den 25 oktober 1977).

4. En överstyrman på ett svenskt fartyg förorsakade av oaktsamhet ett utsläpp av minst 1 000 liter olja i Skarvikshamnen i Göteborg. En del av oljan drev ut till havs. Överstyrmannen, som hade underlåtit att kontrollera att en

ventil till en av tankarna varit stängd, dömdes till 30 dagsböter à 25 kr. (dom den 15 juni 1976).

5. En styrman på ett svenskt tankfartyg som vid två tillfällen i olika hamnar brustit i tillsyn vid lossning av olja genom att bl.a. inte kontrollera att ventiler var stängda dömdes för de oljeutsläpp han vållade och för en förseelse mot sjötrafikförordningen till 110 dagsböter à 24 kr. (dom den 8 december 1975).

Ett argentinskt torrlastfartyg fick grundkänning på danskt farvatten med påföljd att bunkertankarna skadades. Befälhavaren fortsatte resan till Göteborg utan att vidta någon åtgärd för att förhindra att olja strömmade ut. Under färden till Göteborg läckte åtminstone 50 ton tjockolja ut i norra delen av Öresund. Den fördes av ström och vind mot Ven och mot kuststräckan mellan Helsingborg och Kullen samt förorenade stränderna och skadade fiskeredskap och sjöfågel på ett flertal platser. Saneringskostnaderna beräknades uppgå till 500 000 kr. Befälhavaren ansågs i vart fall av oaktsamhet ha brutit mot gällande bestämmelser och dömdes till 100 dagsböter à 15 kr. (dom den 27 oktober 1976).

En liknande händelse gällde befälhavaren på ett grekiskt tankfartyg. Fartyget hade grundstött i Nordsjön utanför Danmarks västkust. Det hade utan att skadorna kontrollerades och utan att ta kontakt med svenska myndigheter fortsatt resan till Karlshamn och där påbörjat lossning av lasten. Utsläppet ledde till att Skånekusten förorenades från Falsterbo till Karlshamn. Saneringskostnaderna har enligt uppgift uppgått till 495 000 kr. Befälhavaren dömdes till 100 dagsböter à 25 kr. (dom den 29 november 1977).

Ett tankfartyg på 140 000 ton registrerat i Libyen var på väg till Byfjorden och skulle passera under Tjörnbron. För

att komma under bion måste extra barlast tas in. Efter passagen pumpades den ut igen tillsammans med råolja och tjock brännolja. Enligt den norske befälhavaren var utsläppet ca 50 liter. Emellertid sölades stränderna ner med olja och sjöfågel skadades. 10 ton olja togs upp av kustbevakningen. Saneringskostnaderna översteg 100 000 kr. Befälhavaren dömdes till 75 dagsböter à 25 kr.

### 3.4 Straff i vissa andra länder

Någon sammanställning av den praxis som andra stater tillämpar i fråga om straffmätning för olagliga utsläpp existerar inte. Rapporter sänds emellertid till IMCO från ett antal medlemsländer och publiceras i havsmiljökommiténs (MEPC) handlingar. I de flesta fall översänder rapportlandet ärendet till flaggstaten för eventuella åtgärder. Detta innebär att uppgifter om straff saknas i flertalet fall. Här nedan lämnas dock några exempel på de straffsatser andra stater tillämpar.

#### 3.4.1 Australien

Från en rapport till MEPC om oljeutsläpp under år 1979 har följande uppgifter om utdömda böter hämtats. Samtliga fall gäller utsläpp i hamnar och vid oljepirar.

1. Böter 400 australiensiska dollar för ett utsläpp på 90 liter olja. Överfyllning av tank vid bunkring.
2. Böter 600 dollar för utsläpp av 450 liter olja i hamn.
3. Böter 200 dollar för utsläpp av 20 liter råolja i hamn.
4. Böter 500 dollar för utsläpp av länsvatten i hamn.

5. Böter 400 dollar för överfyllning av tank vid lastning.
6. Böter 500 dollar för oljeutsläpp på 45 x 3 meter.
7. Böter 2 500 dollar för utsläpp av 200 liter bensin. Överfyllning.
8. Böter 5 000 dollar för utsläpp av dieselolja vid bunkring i hamn.
9. Böter 1 000 dollar för oljeutsläpp vid barlastningsoperationer.
10. Böter 1 500 dollar för utsläpp orsakat av opluggat spygatt vid bunkring.
11. Böter 700 dollar för litet oljeutsläpp från en lasttank i hamn.
12. Böter 400 dollar för överfyllning av tank vid lastning (oljepir).

En australiensisk dollar motsvarar drygt 5 svenska kr. De utdömda böterna varierar mellan drygt 1 000 kr. och drygt 25 000 kr.

Lagstiftningen i Australien stadgar i flera sammanhang hårdare straff för juridiska personer än för enskilda. Som exempel på detta kan nämnas att, om ett främmande tankfartyg bryter mot utfärdade villkor för tillträde till en australiensisk hamn, kan både befälhavaren och fartygets ägare straffas med 10 000 dollar i böter eller ägaren, om denne är en juridisk person, med 40 000 dollar i böter.

## 3.4.2 Frankrike

Frankrike har till MEPC rapporterat 56 överträdelser av oljeskyddskonventionen år 1978 och 61 överträdelser år 1979. Huvuddelen av utsläppen har upptäckts och fotograferrats av flygplan. De flesta utsläppen har gjorts utanför franskt territorialvatten. I dessa fall har saken anmälts till resp. flaggstat. Utsläpp på franskt territorialvatten har prövats av franska domstolar. Ett oljeutsläpp i Marseilles hamn orsakat av felaktig användning av utrustningen medförde 10 000 francs i böter för befälhavaren. Ett utsläpp av olja från sloptanken på ett brittiskt fartyg blev ett ärende för domstolen i Cherbourg. Fartyget fick betala en säkerhet på 50 000 francs. Ett panamafartyg som släppt ut mellan 100 och 200 liter olja fick ställa säkerhet för 100 000 francs medan ärendet utreds av de franska myndigheterna.

## 3.4.3 Grekland

I den grekiska rapporten till MEPC:s möte i april 1981 finns en förteckning över utdömda straff under år 1979 för överträdelser av den grekiska lagen om förhindrande av förorening. Förteckningen tar upp 69 fall, där böter ådömts både greker och utlänningar (däribland ett par svenska fartyg). Inga detaljer om utsläppens storlek finns angivna, men huvuddelen av överträdelserna synes ha ägt rum i olika grekiska hamnar. De utdömda bötesstraffen varierar mellan 20 000 och 800 000 drachmer, dvs. mellan ca 1 900 kr. och ca 76 000 kr.

Rapporten innehåller mer detaljerade upplysningar beträffande grekiska fartyg som av främmande stater har anmälts för överträdelser av 1954 års oljeskyddskonvention. Följande överträdelser har medfört att böter dömts ut i Grekland.

1. Ett drygt 6 km långt och 50 meter brett oljeutsläpp utanför Frankrike. Böter 30 000 drachmer (ca 2 850 kr.).
2. Ett 24 km långt och drygt 100 meter brett oljeutsläpp utanför USA. Böter 150 000 drachmer (ca 14 250 kr.).
3. Ett 4,5 km långt och 50 meter brett oljeutsläpp utanför Frankrike. Böter 30 000 drachmer (ca 2 850 kr.).
4. Utsläpp som resulterade i ett 4,5 km långt och 800 meter brett bälte av tjock, svart olja utanför Storbritannien. Böter 30 000 drachmer (ca 2 850 kr.).
5. Ett 4,5 km långt oljebälte utanför USA. Böter 150 000 drachmer (ca 14 250 kr.).
6. Vid läktring av oljelast till en kusttanker i Eastham Channel i Storbritannien kom olja ut i vattnet. Böter 80 000 drachmer (ca 7 600 kr.).
7. Ett 11 km och 50 meter brett oljebälte utanför Japan. Böter 150 000 drachmer (ca 14 250 kr.).
8. Ett drygt 30 km långt och 13-18 meter brett oljeutsläpp utanför Storbritannien. Böter 3 000 dollar (ca 13 800 kr.).

#### 3.4.4 Japan

Japan har till MEPC överlämnat en förteckning över 185 fall, där japanska och utländska fartyg har bötfällts för oljeutsläpp under åren 1978 och 1979. Utsläppen har mestadels ägt rum i hamn. Uppgifter om utsläppens storlek saknas. De utdömda bötesbeloppen varierar mellan 10 000 och 300 000 yen (från ca 215 kr. till ca 6 450 kr.). I ett

flertal fall har både befäl ombord och fartygets ägare dömts till böter samtidigt. Ägaren har flera gånger fått ett dubbelt så högt bötesstraff som befälhavaren eller maskinchefen.

Ett japanskt fartyg, som rapporterats för ett 9 km långt oljeutsläpp utanför Canada dömdes av japanska myndigheter till böter 50 000 yen (ca 1 100 kr.).

#### 3.4.5 Panama

Panama har underrättat MEPC om att två anmälningar om oljeutsläpp utanför Frankrikes kuster efter undersökningar föranlett bötesstraff för panamafartyg.

1. Ett oljeutsläpp på 5 700 x 20 meter 90 nautiska mil från Ile d'Oleron medförde böter på 5 000 US-dollar (drygt 20 000 kr.).
2. Ett oljeutsläpp på 6-7 nautiska mil x 50 meter utanför Cap de la Hague medförde ett bötesstraff på 2 000 US-dollar (drygt 8 000 kr.).

#### 3.4.6 Storbritannien

I den senaste redovisningen från Storbritannien till MEPC finns en tabell med kortfattade upplysningar om de straff som under år 1979 utdömts för oljeutsläpp i brittiska hamnar. Det rör sig om ett 50-tal fall. I de flesta fallen har befälhavaren dömts, men många gånger har fartygets ägare varit den som blivit bötfälld. Bötesbeloppen är i många fall avsevärt högre än de belopp som brukar dömas ut i Sverige. Bland de högsta bötesbeloppen enligt tabellen kan nämnas 25 000 pund (ca 250 000 kr.), 12 000 pund (ca 120 000 kr.) och flera fall av 5 000 pund (ca 50 000 kr.).

I ett fall sänktes bötesstraffet efter överklagande från 20 000 pund till 750 pund. Befälhavaren på ett svenskt fartyg dömdes till böter på 1 000 pund (ca 10 000 kr.). Straffen var bara i undantagsfall lägre än 200 pund (ca 2 000 kr. och låg i flertalet fall mellan 500 och 1 000 pund (5 000-10 000 kr.).

Den brittiska rapporten innehåller vidare uppgifter om brittiska fartyg som rapporterats av andra stater för överträdelser av 1954 års oljeskyddskonvention. I följande fall har engelska domstolar utdömt bötesstraff.

1. För ett oljeutsläpp utanför Floridas östkust dömdes det brittiska fartygets befälhavare till 3 000 pund (ca 30 000 kr.) i böter och fartygets ägare till 7 000 pund (ca 70 000 kr.) i böter, dvs. sammanlagt omkring 100 000 kr. i böter (dom den 16 november 1979).
2. Ett 10 nautiska mil långt och 50 meter brett oljeutsläpp som upptäcktes av två norska helikoptrar resulterade i 1 500 pund (ca 15 000 kr.) i böter för befälhavaren och lika mycket för fartygets ägare (dom den 17 juli 1980).
3. Ett 13 nautiska mil långt och 60 meter brett oljeutsläpp som upptäcktes av ett holländskt flygplan resulterade i 500 pund (ca 5 000 kr.) i böter för fartygets ägare och 200 pund (ca 2 000 kr.) i böter för befälhavaren (dom den 17 mars 1980).
4. Ett 10 nautiska mil långt och 15-20 meter brett oljeutsläpp som upptäcktes av ett japanskt patrullflygplan resulterade i 5 000 pund (ca 50 000 kr.) i böter för befälhavaren och lika mycket för ägaren i underrätten. Efter överklagande reducerades bötesstraffen till 1 000 pund (ca 10 000 kr.) för ägaren och 250 pund (ca 2 500 kr.) för befälhavaren (dom i underrätten den 27 juni 1980).

En sammanställning av oljeutsläpp från främmande lands fartyg som rapporterats av brittiska myndigheter till resp. flaggstat visar att bara åtta av 72 rapporter hade föranlett bestraffningar. I många fall uppgav flaggstaterna att det inte förelåg tillräcklig bevisning för fäl-  
lande domar.

### 3.5 Skadestånd

Oljeutsläpp till sjöss kan medföra skador av sådan omfattning att en enskild redare inte har möjlighet att ersätta dessa. För att berättigade ersättningsanspråk skall kunna tillgodoses har antagits såväl internationella konventioner om skadeståndsskyldighet för oljeskador till sjöss som frivilliga skadeståndsåtaganden från tankerredarnas och oljebolagens sida.

Vid en konferens i Bryssel år 1969 antogs den internationella konventionen om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom olja, vanligen kallad ansvarighetskonventionen. Enligt denna är ägaren till varje fartyg som transporterar beständig olja som bulklast skyldig att oberoende av vållande ersätta skada genom förorening av olja från fartyget. Konventionen gäller endast skador som uppkommer inom fördragsslutande staters områden eller inom deras territorialvatten. Ägarens ansvarighet för en och samma olycka är begränsad enligt särskilda regler till omkring 350 kr. per ton av fartygets dödvikt. Dessutom gäller ett absolut maximum av ca 70 milj. kr. Ansvarigheten enligt konventionen skall vara täckt av obligatorisk försäkring eller av säkerhet av annat slag. Fartyg med mindre last än 2 000 ton olja omfattas dock inte av försäkringsplikten. Det åligger den stat där fartyget är registrerat att se till att försäkringsplikten uppfylls. Ett särskilt försäkringscertifikat skall medföras ombord på fartyget.

Redan vid sin tillkomst bedömdes allmänt att ansvarighetskonventionen inte gav de skadelidande ett tillräckligt skydd. För att råda bot på detta utarbetades inom IMCO ett förslag till en konvention om upprättandet av en internationell oljeskadefond avsedd att komplettera ansvarighetskonventionen. På grundval av detta förslag antogs vid en konferens i Bryssel år 1971 en internationell konvention om upprättandet av en internationell fond för ersättning av skada orsakad av förorening genom olja, den s.k. fondkonventionen. Genom den inrättades en internationell fond för bestridande av ersättning för skada orsakad genom oljeförorening. Konventionen kan tillträdas endast av stater som har tillträtt ansvarighetskonventionen. Avgift till fonden skall betalas av var och en som i en fondstat tar emot en årlig kvantitet sjötransporterad råolja och tjock eldningsolja som överstiger 150 000 ton. Avgifterna utgår i form av grundavgifter och årsavgifter. Ersättning från fonden till de skadelidande utgår dels när det inte föreligger någon ansvarighet enligt ansvarighetskonventionen, dels när varken fartygsägaren eller hans försäkringsgivare kan betala de ersättningar de skall utge enligt ansvarighetskonventionen och dels när skadorna överstiger det begränsningsbelopp som gäller för fartygsägarens ansvarighet.

Sverige har tillträtt både ansvarighetskonventionen och fondkonventionen. Dessa trädde i kraft år 1975 resp. år 1978. Den svenska lagstiftningen på området - lagen (1973:1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss och lagen (1973:1199) om ersättning från den internationella oljeskadefonden - innehåller föreskrifter som motsvarar bestämmelserna i konventionen.

De frivilliga överenskommelserna, Tovalop (Tanker Owners Voluntary Agreement concerning Liability for Oil Pollution) och Cristal (Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution) överensstämmer

efter ändringar år 1978 nära med konventionerna. I vissa avseenden går dock överenskommelserna längre än konventionerna.

Tovalop - tankerredarnas överenskommelse - innebär i huvudsak följande.

Närhelst ett tankfartyg, ägt av någon som tillhör Tovalop, förorsakar ett oljeutsläpp, skall redaren antingen själv sanera eller - utan att vänta på att ärendet blivit föremål för rättslig prövning - inom skälighetens ram gottgöra berörd regering för havda kostnader.

Detta redarens åtagande skall gälla oberoende av vårdslöshet, dvs. efter principen om strikt ansvar. Om tvistigheter skulle uppstå med vederbörande regering, skall redaren vara beredd att gå med på skiljedom.

Redarens maximala ansvar begränsas i överenskommelsen till 160 dollar per ton av det fartygs bruttodräktighet från vilket oljan kommit och till 16,8 milj. dollar för varje tankfartyg som varit inblandat i en olycka.

Varje tankfartygsredare, som skrivit under Tovalop, åtar sig därmed ersättningsskyldighet med upp till 16,8 milj. dollar per tankfartyg enligt Tovalops ansvarighetsregler. För detta åtagande kan redarna täcka sig genom försäkring, vanligen genom någon av de s.k. Protection and Indemnity Clubs, P & I klubbarna.

Tovalop administreras av ett särskilt organ, the International Tanker Owners Pollution Federation Ltd. Detta har inte några särskilda fonder för kompensationsutbetalningar, men erforderliga medel ställs till förfogande av P & I klubbarna.

Tovalop trädde i kraft i oktober 1969 och omfattar nu mer än 97 procent av världens tankfartygstonnage.

Cristal innebär att ägarna till oljelasterna ställer erforderliga medel till förfogande, varigenom alla som lider skada förorsakad av tankfartyg, såväl nationer som enskilda, kan erhålla ersättning. Denna ersättning ökade det maximala belopp, som kan betalas ut vid varje olyckstillfälle, till 36 milj. dollar. Cristal svarar alltså för skillnaden mellan den ersättning som lämnas av Tovalop och vanliga ansvarsförsäkringar samt de verkliga kostnaderna för förluster eller skador.

Förutsättning för att Cristal skall träda in är att berörd last ägs av en Cristalmedlem, att tankfartyget som transporterar denna last är medlem av Tovalop och att redaren i princip är ansvarig enligt ansvarighetskonventionens bestämmelser.

Medlemmar av Cristal är oljebolag som själva eller genom sina dotterbolag svarar för 90-95 procent av all råolja och eldningsolja, som transporteras över världshaven.

Skadestånd, som godkänts av Cristal betalas med medel som satsas av medlemsföretagen i proportion till dessas andel av de totalt till importhamnar och raffinaderier transporterade kvantiteterna råolja och eldningsolja.

#### 4 Företagsböter, sanktionsavgifter och förverkande

##### 4.1 Inledning

I den departementspromemoria som låg till grund för den nya lagstiftningen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg nämndes som en tänkbar åtgärd för att ytterligare minska antalet olagliga utsläpp av olja m.m. någon form av ekonomisk påföljd som riktar sig mot dem som kan ha ekonomisk vinning av sådana brott. Det framhölls att förslag om en ny ekonomisk påföljd hade lagts fram i betänkandet (Ds Ju 1978:5) Företagsböter, som innehåller en kartläggande undersökning av korporativt ansvar, och i departementspromemorian (Ds Ju 1979:10) Företagsböter, som innehåller förslag till lagtexter. Frågan om att införa en ny ekonomisk påföljd och den närmare utformningen av en sådan borde övervägas sedan betänkandet och promemorian hade remissbehandlats. Dessa utsattes emellertid under remissbehandlingen för skarp kritik i bl.a. åtskilliga grundläggande delar.

I justitiedepartementet har nyligen lagts fram en departementspromemoria, (Ds Ju 1981:3) Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet, som berör hithörande frågor. De där redovisade förslagen utgår ifrån att man bör överge tanken på en bestraffande sanktion mot företag och i stället inrikta sig på en effektivisering av förverkandeinstitutet. Det föreslås sålunda att man inför en möjlighet att förverka värdet av sådana ekonomiska fördelar som - direkt eller indirekt - har uppkommit i ett företag i anledning av att någon bland personalen har gjort sig skyldig till ett brott i den näringsverksamhet som det är fråga om.

För sådana fall där förverkande framstår som otillräckligt uttalas i promemorian att det ibland kan vara lämpligt att

sanktionera överträdelserna med särskilda avgifter. Härmed åsyftas avgifter av den typ som i senare års lagstiftningsarbete i ökande utsträckning kommit till användning som ekonomiska sanktioner vid sidan av eller i stället för skadestånd, vite, böter och förverkande. Avgifter av detta slag - i promemorian kallade sanktionsavgifter - är ofta knutna till vissa bestämmelser på ett sådant sätt att en överträdelse medför en i det närmaste strikt skyldighet att utge ett på visst sätt bestämt belopp till det allmänna.

Enligt promemorian är det ett angeläget önskemål att sådana sanktionsavgifter så långt det är möjligt utformas efter enhetliga principer. I ett särskilt avsnitt (4.5.3.5) i promemorian lämnas en sammanfattning av redovisningen i fråga om vinstbegränsande sanktionsavgifter, en sammanfattning som kan vara av värde vid utformningen av nya avgiftssystem.

Innan vi här redovisar dessa sammanfattande synpunkter i fråga om sanktionsavgifter kan det vara skäl att kort beröra några av de avgifter som redan är i bruk och några nyligen föreslagna sådana. Redovisningen har i allt väsentligt hämtats från departementspromemorian (Ds Ju 1981:3) Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet .

## 4.2 Några aktuella avgifter

### 4.2.1 Skattetillägg

Genom ändringar i dåvarande taxeringsförordningen, numera taxeringslagen (1956:623), och vissa andra skatteförfattningar infördes år 1971 avgifter av det slag som här avses på skattelagstiftningens område. Avgift i form av skat-

tetillägg kan påföras skattskyldig med anledning av en oriktig uppgift i deklaration eller liknande handling. Skattetillägget bestäms till viss del - vid inkomstskatt 40 eller i vissa fall 20 procent - av det skattebelopp som skulle ha undandragits, om den oriktiga uppgiften hade godtagits. Skattetillägg får efterges, bl.a. i fall då felet i deklarationen med hänsyn till den skattskyldiges ålder, sjukdom eller bristande erfarenhet eller annan omständighet framstår som ursäktligt eller det genom felaktigheten undandragna skattebeloppet är att anse som ringa. Beslut om skattetillägg meddelas av lokal skattemyndighet.

I princip kan en oriktig uppgift medföra såväl skattetillägg som straffrättslig påföljd. Enligt 13 § skattebrottslagen (1971:69) får dock åtal för skatteförseelse och bristande uppbördsredovisning väckas endast om det är påkallat av särskilda skäl.

Skattetilläggen infördes i första hand därför att man ville förenkla och förbättra påföljdssystemet på det skatterättsliga området. Det var samtidigt ett önskemål att avskaffa det straffrättsliga förfarandet vid mindre allvarliga överträdelser av dessa bestämmelser.<sup>1</sup>

Det skall också anmärkas att det inom skattelagstiftningen även förekommer avgifter med en helt annan utformning. Här åsyftas de relativt låga och till beloppet maximerade avgifter som åläggs i anledning av olika slag av försummelser, exempelvis förseningsavgifter.

#### 4.2.2 Överlastavgift

Enligt lagen (1972:435) om överlastavgift påförs ägare eller innehavare av lastbil, buss eller bil med tillköpp-

---

<sup>1</sup> Se prop. 1971:10 bl.a. s. 200 ff, 221, 233 och 241.

lad släpvagn sådan avgift, om fordonet framförs med mer last än som är tillåtet. Avgiften bestäms enligt en i lagen intagen taxa till visst belopp i förhållande till mängden överlast och den utgår oavsett om överträdelsen medför straffrättslig påföljd eller ej. Avgiften, som åläggs av länsstyrelse, får nedsättas då särskilda omständigheter föreligger.

Införandet av överlastavgifterna motiverades bl.a. med att man ville eliminera det vinstintresse som ansågs i vissa fall ligga bakom överträdelser av trafikförfattningarnas belastningsbestämmelser. Kriminaliseringen bibehölls därför att man inte genom införande av avgiftssystemet ville ge intryck av att överlast var tillåtna.<sup>1</sup>

#### 4.2.3 Varselavgift

Arbetsgivare som underlåter att i enlighet med bestämmelserna i lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder varsla om planerad driftsinskränkning kan åläggas att utge varselavgift om underlåtelserna beror på uppsåt eller grov oaktsamhet. Avgiften fastställs för varje påbörjad vecka som varsel har försummats och bestäms till lägst 100 och högst 500 kr. för varje arbetstagare som berörs av driftsinskränningen. Avgiften får nedsättas eller efterges, om särskilda skäl föreligger. Skyldighet att betala avgift åläggs av allmän domstol på talan av arbetsmarknadsstyrelsen.

Avgift valdes här i stället för straffrättslig påföljd, därför att man eftersträvade en sanktion som kunde anpassas efter den ekonomiska ställningen hos det berörda företaget och som kunde bestämmas så att företaget inte gjorde

---

<sup>1</sup> Prop. 1972:81 s. 70; jfr även TU 1972:13 s. 7 f.

någon vinst på sin underlåtenhet. Det ansågs även kunna uppfattas som stötande att införa en straffrättslig påföljd på ett område som under lång tid varit föremål för avtalsreglering mellan arbetsmarknadens parter. Som ytterligare ett skäl att välja en ekonomisk sanktion i form av avgift i stället för kriminalisering angavs att en avgift kan åläggas även en arbetsgivare som är juridisk person.<sup>1</sup>

#### 4.2.4 Felparkeringsavgift

Parkeringsboten avskaffades år 1976 och ersattes enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift med avgift. Polisman eller trafikövervakare får enligt dessa bestämmelser meddela parkeringsanmärkning. Anmärkningen skall innehålla uppmaning till fordonets ägare att inom viss tid betala avgiften. Om ägaren eller föraren anser att anmärkning inte borde ha meddelats, får han hos polismyndigheten ansöka om rättelse. Bestridande av betalningsansvar kan även på annan grund göras hos polismyndigheten. Den kan efter utredning undanröja betalningsansvaret. Om så inte sker, får fordonssägar fullfölja talan mot polismyndighetens beslut genom besvär hos tingsrätt.

Avkriminaliseringen av parkeringsförseelser genomfördes bl.a. därför att dessa inte längre ansågs utgöra brott i egentlig mening. Den tidigare straffrättsliga ordningen hade också medfört att polisens resurser ansträngdes med ett betungande utredningsarbete i rena bagatellmål. Ett strikt ägaransvar ansågs vara bättre ägnat att hindra överträdelser.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 1973:129 s. 100, 211 f, 305.

<sup>2</sup> Prop. 1975/76:106 s. 35 ff.

## 4.2.5 Byggnadsavgift m.m.

Enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. (LPI) utgår byggnadsavgift, när någon vidtar åtgärd, för vilken erfordras byggnadslov, utan att sådant lov föreligger. Avgiften bestäms till belopp, som motsvarar fyra gånger vad som skulle ha betalats enligt kommunens byggnadslovstaxa, dock lägst 500 kr. För smärre överträdelser av byggnadsförfattningarna - sådana överträdelser som inte utgör olovligt byggande - utgår en särskild avgift, som uppgår till minst 200 och högst 500 kr. I de allvarligaste fallen, t.ex. nybyggnad, utgår dessutom en tilläggsavgift, som uppgår till 500 kr. för varje kvadratmeter våningsyta som åtgärden har avsett. Beslut om åläggande av dessa avgifter meddelas av byggnadsnämnd, utom såvitt gäller tilläggsavgifter, vilka beslutas av domstol på talan av allmän åklagare. Avgift skall inte utgå bl.a. om rättelse vidtages, innan fråga om ingripande har tagits upp vid sammanträde med byggnadsnämnd. Länsstyrelse får, om särskilda skäl föreligger, efter besvär nedsätta byggnadsavgift, som fastställts av byggnadsnämnd. Den tidigare kriminaliseringen bibehålls i fråga om överträdelse av de bestämmelser i byggnadslagen, vilka gäller regeringens prövning av frågor om tillkomst och lokalisering av industriell och liknande verksamhet.

Avkriminaliseringen av överträdelser på byggnadslagstiftningens område motiverades med att de böter som tidigare dömdes ut många gånger stannade vid belopp som utgjorde endast en bråkdel av värdet av det olovligt byggda. Ett sanktionssystem som var bättre ägnat att eliminera denna värdeökning ansågs ha större preventiv effekt.<sup>1</sup> I lagstiftningsärendet gavs bl.a. genom lagrådets yttrande (prop. 1975/76:164 s. 240 ff) en ingående belysning av olika aspekter på ett avgiftssystem av angivet slag.

---

<sup>1</sup> Se prop. 1975/76:164 bl.a. s. 17 ff.

I betänkandet SOU 1979:65-66 föreslås att bestämmelserna flyttas till en föreslagen ny plan- och bygglag.

#### 4.2.6 Miljöskyddsavgift

Med verkan fr.o.m. den 1 juli 1981 har införts en miljöskyddsavgift i miljöskyddslagen (1969:387). Miljöskyddsavgift skall utgå när särskilda föreskrifter och villkor som har meddelats för viss verksamhet har åsidosatts. Avgiften är i allt väsentligt knuten till det objektiva gärningsinnehållet i miljöskyddslagens straffbestämmelser. Dock föreligger den betydelsefulla skillnaden att det för ådömande av ansvar erfordras att den aktuella gärningen har begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet under det att avgiften skall få en strikt tillämpning. Avgiften skall med andra ord kunna åläggas så snart en överträdelse objektivt sett har konstaterats och oberoende av om överträdelsen har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Avgiften skall bestämmas till ett belopp som motsvarar de ekonomiska fördelar som har uppkommit till följd av överträdelsen. Om full bevisning om storleken av dessa ekonomiska fördelar inte alls eller endast med svårighet kan läggas fram, skall avgiften få bestämmas till ett skäligt belopp. Avgiften skall vidare kunna nedsättas eller efterges, om särskilda skäl föreligger. Frågor om miljöskyddsavgift skall prövas av koncessionsnämnden för miljöskydd efter ansökan av naturvårdsverket.

Syftet med miljöskyddsavgiften är att det inte skall vara lönsamt att begå brott mot miljöskyddslagen. Bl.a. den omständigheten att den till sin karaktär påminner om en straffrättslig sanktion har ansetts böra föranleda att tillämpningen av avgiften skall vara obligatorisk, dvs. att naturvårdsverket är skyldigt att ansöka om uttagande av en avgift så snart det föreligger förutsättningar för

detta. Den strikta tillämpningen anses vara nödvändig för att miljöskyddsavgifterna skall få avsedd effekt. (Se prop. 1980/81:92 s. 55-60.)

#### 4.2.7 Övertidsavgift

I betänkandet (SOU 1981:5) Ny arbetstidslag föreslår utredningen av vissa arbetstidsfrågor att en sanktionsavgift införs på arbetstidslagstiftningens område. Avgiften (övertidsavgift) skall enligt förslaget utgå vid överträdelser av bestämmelserna om högsta tillåtna övertid. Den skall för varje timme utöver tillåten övertid och för varje arbetstagare som har anlitats utgöra en procent av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Avgiftsskyldighet skall kunna åläggas den i vars verksamhet överträdelsen har begåtts, varvid i princip strikt ansvar skall tillämpas. Det föreslås dock att avgiften skall kunna jämkas eller efterges, om särskilda omständigheter föreligger. Frågor om övertidsavgift föreslås bli handlagda av allmän domstol efter ansökan av allmän åklagare.

Förslaget har motiverats bl.a. med att man genom ett system av det här slaget får ökade möjligheter att motverka att överträdelser av arbetstidslagstiftningen medför ekonomisk vinst (se betänkandet s. 159).

#### 4.2.8 Oljeavgift m.m.

Säljare och vissa förbrukare av mineralolja är enligt lagen (1957:343) om oljelagring m.m. skyldiga att bl.a. hålla lager av olja och att till viss del förvara detta oljelager i bergrum eller på annat bombsäkert sätt. Den som är lagringsskyldig kan enligt bestämmelserna i förordningen

(1957:344) om oljeavgift m.m. åläggas att utge en sådan avgift bl.a. om han erhåller dispens från dessa skyldigheter eller om han, utan erhållen dispens, försummar vad som åligger honom enligt lagringsbestämmelserna. Avgiften, som utgår med olika belopp för olika slag av oljor, beräknas med hänsyn till den mängd olja, som avses med det icke tillåtna förfarandet, och efter den tid som detta förfarande har pågått. Syftet med avgiften är att förhindra att den som inte fullgör lagringsskyldighet åtnjuter ekonomisk vinning av detta. I avgiften ingår överslagsmässigt beräknade kostnader för oljelagring (se närmare prop. 1957:144 s. 18 f och 50 f). Oljeavgiften debiteras och uppbärs av överstyrelsen för ekonomiskt försvar. Om det är uppenbart att oljeavgiften avsevärt överstiger den vinning som den lagringsskyldige kan tänkas göra genom sin underlåtenhet, får överstyrelsen förordna om skälig nedsättning av avgiften. Om det, efter det att oljeavgift har debiterats, visas att den lagringsskyldige fullgör sina skyldigheter, får överstyrelsen efter skälighet förordna om återbäring av oljeavgift som belöper på den tid som skyldigheten har fullgjorts. Regeringen kan, om synnerliga skäl föreligger, förordna om befrielse från eller återbäring av oljeavgift.

I 38 § ransoneringslagen (1978:268) finns bestämmelser om en särskild avgift (överförbrukningsavgift) som kan komma i fråga om regeringen har beslutat att ransoneringsbestämmelserna i lagen på grund av krigsfara, fredskris e.d. skall tillämpas. Överförbrukningsavgift får åläggas en förbrukare som har använt mer ledningsbunden energi än som har tilldelats honom eller som har misshushållat med energi som har tilldelats honom på ett sådant sätt att myndighet nödgas tilldela honom ytterligare energi. Avgiften, som enligt regeringens bestämmande åläggs av länsstyrelse, kristidsnämnd eller annan myndighet, får bestämmas till högst fem eller, om särskilda skäl föreligger, högst tio gånger vederlaget för energin. Om den som har ålagts över-

förbrukningsavgift inte kunnat i väsentlig mån påverka förbrukningen eller om det eljest föreligger särskilda skäl får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer befria honom från avgiften.

#### 4.2.9 Vissa andra avgifter

I de fall som förut redovisats skall avgiften för en inträffad överträdelse erläggas till staten. I fråga om felparkeringsavgift tillfaller dock beloppet kommunen efter avdrag för statens administrationskostnader.

Bestämmelser om avgifter av delvis annat slag finns i lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik och i trafikskadelagen (1975:1410). Vissa trafikutövare får enligt den förstnämnda lagen ta ut tilläggsavgift av resande som inte kan förete giltig biljett. Trafikskadelagen ger trafikförsäkringsföreningen rätt till gottgörelse i form av trafikförsäkringsavgift. Denna tas ut av en försäkringspliktig som har underlåtit att teckna trafikförsäkring för motordrivet fordon. Tilläggsavgift bestäms i förhållande till det aktuella biljettpriset och trafikförsäkringsavgift i förhållande till den normala premiekostnaden för trafikförsäkring. Dessa avgifter erläggs direkt till den som enligt bestämmelserna har rätt att ta ut dem. De har övervägande karaktär av privaträttsliga skadestånd.

#### 4.3 Förslaget till ny förverkanderegeln i brottsbalken

Som tidigare har nämnts är förslaget till nya förverkandebestämmelser avsett att ge möjlighet att förverka värdet av sådana ekonomiska fördelar som har uppkommit i anledning av brott begångna i utövningen av näringsverksamhet.

Lagförslagen utgörs av en ny paragraf, 3 a §, i brottsbalkens 36 kap. och av vissa ändringar i kapitlets 4 §.

I den föreslagna 3 a § stadgas följande:

Har det i anledning av ett brott som är begånget i utövningen av näringsverksamhet uppkommit en otillbörlig förtjänst eller besparing för näringsidkaren, får värdet därav förklaras förverkat även när det inte följer av 1 eller 2 § eller annars har särskilt föreskrivits.

Vad som har sagts i första stycket gäller ej, om förverkande är obilligt. Vid bedömningen av om så är förhållandet skall bland andra omständigheter beaktas om det finns grundad anledning att anta att annan betalningsskyldighet som svarar mot den ekonomiska fördelen av brottet kommer att åläggas näringsidkaren.

Enligt 4 § i dess föreslagna lydelse kan förverkande i anledning av brott ske hos bl.a. näringsidkare som avses i 3 a §.

Med den föreslagna ordningen kan den som är ansvarig för en överträdelse dömas till ett personligt straff, t.ex. böter eller fängelse, samtidigt som företagets ekonomiska fördel av brottet förverkas. Detta senare innebär att företaget blir skyldigt att betala det belopp domstolen har förklarat förverkat.

#### 4.4 Allmänna synpunkter på sanktionsavgifter

Departementspromemorian (Ds Ju 1981:3) Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet avslutas med en sammanfattning av de synpunkter som i promemorian har redovisats i fråga om vinstbegränsande sanktionsavgifter. Sammanfattningen är av intresse som bakgrund till de överväganden som görs längre fram i denna promemoria. Den återges därför här i sin helhet.

1. Det tillägg till brottsbalkens förverkandebestämmelser som har föreslagits i det föregående kan på vissa områden behöva kompletteras. Ett avgiftssystem kan i detta hänseende 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 det aktuella 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 få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån de används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta i denna egenskap.

3. Bestämmelserna 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 kan bygga 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. Något hinder bör inte föreligga 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 överträdelser, 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 verk samma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till de allmänna domstolarna. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten görs 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.

5 Överväganden5.1 Allmänt

Under senare år har en lång rad åtgärder vidtagits för att söka åstadkomma ett förbättrat skydd av den marina miljön. Både internationellt och nationellt har arbetet intensifierats. I pådrivande riktning har verkat flera stora oljekatastrofer efter olyckor med tankfartyg. Bland de mer påtagliga resultaten av det hittillsvarande arbetet kan nämnas 1978 års SOLAS- och MARPOL-protokoll och den nya svenska lagstiftningen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Insikten om hur nödvändigt det är att de skärpta konventionskraven snabbt börjar tillämpas blir allt mer påtaglig. SOLAS-protokollet med dess nya regler om inertgassystem på oljetankfartyg, dubbel radar, dubbelrade kontrollsystem i styrmaskineriet och skärpta bestämmelser om inspektion och certifiering av fartyg har trätt i kraft internationellt den 1 maj 1981. Den svenska lagstiftningen har anpassats till de nya kraven (jfr bl.a. prop. 1980/81:83, TU 24, rskr 258). MARPOL-protokollet väntas träda i kraft kring årsskiftet 1982/83. Om man får en effektiv tillämpning av reglerna i detta kommer fartygen att successivt bli säkrare, och utsläppen från fartygen kommer att minska. För Östersjöområdet gäller strängare utsläppsregler än för andra vattenområden genom 1974 års Helsingforskonvention. Den trädde i kraft i maj 1980 och blev, såvitt avser bestämmelserna om förebyggande av förorening från fartyg, gällande för samtliga Östersjöstater den 3 maj 1981.

Många utsläpp av olja vållas av fartygsolyckor, som i sin tur oftast beror på felaktigt beteende hos besättningen ombord. Många olyckor kan undvikas genom förbättrad utbildning, allsidig praktik och noggrant iakttagna vakt-hållningsrutiner. Den första IMCO-konventionen på detta

område - 1978 års internationella konvention om normer för sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning - väntas träda i kraft mot slutet av nästa år.

Alla dessa internationella överenskommelser är naturligtvis bra i sig själva men blir utan verkan om de inte tillämpas allmänt på fartygen. I Europa har på senare år växt fram en ökad vilja att kontrollera fartygens och besättningarnas standard i hamnarna. Denna s.k. hamnstatskontroll tar inte bara sikte på landets egna fartyg utan även på utländska fartyg, särskilt sådana som kan misstänkas vara undermåliga i något avseende (s.k. sub-standard ships). Inom ramen för den s.k. Haagöverenskommelsen<sup>1</sup> samarbetar Nordsjöstaterna, dvs. Belgien, Danmark, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Sverige och dessutom numera även Grekland genom sina sjöfartsmyndigheter med sådan kontroll. I överenskommelsen ges riktlinjer för kontroll av fartyg i regionens hamnar. Arbetet har påbörjats på en revision av Haagöverenskommelsen i syfte att vidga dess tillämpningsområde, både geografiskt och i sak, och att förbättra överenskommelsen även i andra hänseenden.

I Sverige har vidtagits och vidtas fortlöpande åtgärder för att förbättra sjösäkerheten och skyddet av den marina miljön. En översikt över sådana åtgärder finns i den nyligen framlagda prop. 1980/81:119 om miljösäkrare sjötransporter. Såvitt avser det förebyggande miljöskyddet behandlas där bl.a. förslag till farledsåtgärder, trafikinformation, trafikföreskrifter, lotsning och miljösäkra kust-tankfartyg.

Av det anförda torde framgå att det är nödvändigt med ett långsiktigt och målmedvetet arbete på bred front för att

---

<sup>1</sup> Memorandum of Understanding between Certain Maritime Authorities on the Maintenance of Standards on Merchant Ships, 1978.

minska miljöriskerna vid sjötransporter. Genom säkrare fartyg, säkrare farleder och säkrare navigation går det att minska risken för olyckor. Med miljösäkra kusttankfartyg enligt prop. 1980/81:119 och fartyg som uppfyller MARPOL-protokollets regler för nybyggda fartyg minskar riskerna för utsläpp även i sådana fall då fartygsolyckor inträffar. Åtgärder av detta slag förhindrar emellertid inte operationella utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen. Så länge det framstår som lönsamt och tämligen riskfritt att släppa ut skadliga ämnen från fartyg får man räkna med att mindre nogräknade redare och befälhavare fortsätter att sätta sig över gällande förbud mot utsläpp. Även det ofta förekommande slarvet med överfyllning av tankar o.d. i hamnar kommer sannolikt att fortsätta, om inte berörda besättningsmän får ett mer påtagligt tryck på sig att vara utomordentligt noggranna vid lastnings- och lossningsoperationer.

Man har i och för sig anledning att räkna med att domstolarna kommer att ta intryck av den strängare syn på brott mot utsläppsförbud som redvisas i prop. 1979/80:167 och att straffen för sådana överträdelser således kommer att skärpas även i rättstillämpningen. Man måste emellertid även i framtiden utgå från att de straff som utdöms inte verkar tillräckligt avskräckande på alla potentiella förövare av sådana brott.

För att få till stånd en påtagligt förbättrad efterlevnad av gällande regler behövs kraftfullare åtgärder än de som nu står till buds. Som har framhållits i prop. 1979/80:167 bör en ekonomisk sanktion med detta syfte vara utformad på sådant sätt att den i vart fall eliminerar det vinstintresse som kan ligga bakom de medvetna utsläppen. Om den skall vara verkningsfull, måste den således göras så ingripande att potentiella förorenare, i sin kalkyl huruvida det "lönar sig" att släppa ut t.ex. olja, inte finner det värt att ta risken. För att detta resonemang skall vara

hållbart måste självfallet också möjligheten att upptäcka operationella utsläpp hållas på en godtagbar nivå. Risken för upptäckt torde nämligen generellt sett vara en av de mest återhållande faktorerna. Om man önskar få ett system med ekonomiska sanktioner så effektivt som möjligt, bör fortsatta åtgärder vidtas för att öka möjligheterna att upptäcka och identifiera fartyg som gör sig skyldiga till olagliga utsläpp.

En kraftfull ekonomisk sanktion torde vara ett verksamt medel även för att motverka vårdslösa utsläpp. Om redaren riskerar att drabbas av ekonomiska sanktioner kan man utgå från att han mer verksamt anvisar sina befälhavare att instruera besättningarna att vara noggranna och söka undvika utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen.

I de överväganden som görs i det följande måste med hänsyn till den betydande utländska trafiken på Sverige särskilt beaktas vilka gränser som folkrättsliga principer eller bindande konventionsåtaganden sätter för Sveriges möjligheter att göra ingripanden mot utländska fartyg.

#### 5.2 Några grundläggande krav på en ekonomisk sanktion vid vattenförorening från fartyg

Som har framgått av närmast föregående avsnitt måste upptäcktsrisken och den ekonomiska sanktionen vid vattenförorening från fartyg vara så ingripande att potentiella förorenare finner det alltför riskabelt att släppa ut skadliga ämnen och därför avstår från detta. Det främsta kravet på sanktionen måste således vara att den skall verka preventivt.

Internationell sjöfart är en näringsverksamhet där det råder synnerligen hård konkurrens. Ekonomiska överväganden spelar därför alltid en stor roll inom näringen. För att redaren skall få en frakt vinstgivande måste han först ha

täckning för kapitalkostnader, dagskostnader och resekostnader. Konkurrenten på fraktmarknaden är ofta så hård att det kan vara tillfälligheter, t.ex. i form av dåligt väder, som avgör om en viss resa går med vinst eller förlust. Särskilt i tider med pressade fraktmarknader måste redaren genom olika åtgärder försöka reducera kostnaderna. Ett sätt kan vara att försöka minska bemanningskostnaderna. Ett annat är att söka reducera liggetiderna i hamn så mycket som möjligt. En möjlighet att minska liggetiderna är självfallet att låta bli att lämna förorenad olja och andra rester till mottagningsanordningar i hamn. Kostnaderna för att ligga still i hamn är höga och, även om avfall kan lämnas utan särskild kostnad, kan det innebära avsevärda besparingar att i stället pumpa ut avfallet i havet när fartyget är under gång. Kostnaden att ligga still i hamn varierar mycket mellan olika fartyg. Som exempel kan pekas på de beräkningar som har gjorts i bilaga 13 till betänkandet (SOU 1979:43) Ren tur - program för miljösäkra sjötransporter (se särskilt tabell 6). Där har kostnaden per timme för att ligga still beräknats för tankfartyg i tre olika storleksklasser enligt följande.

<u>Fartygsstorlek i ton</u>	<u>Timkostnad i kr.</u>
3 000	800
30 000	2 500
300 000	5 600

Exemplet visar att kostnaden för liggetid i hamn - t.ex. för tankrengöring - för ett tankfartyg i den största storleksklassen uppgår till ca 135 000 kr. per dygn. Motuvarande siffra för 30 000-tonnaren är 60 000 kr. och för 3 000-tonnaren 19 000 kr.

Uppgifter som har lämnats till arbetsgruppen från ett antal svenska rederier visar att tidsåtgången för att lämna oljerester till mottagningsanordningar i land varierar avsevärt med fartygets storlek. När det gäller att lämna förorenat barlastvatten redovisar ett rederi en tidsåtgång av två timmar för vart och ett av tre fartyg i

storleksklass mellan 2 000 och 4 600 ton. Mängden barlastvatten har varierat mellan 200 och 300 ton och den totala kostnaden på grund av tidsförlusten mellan 1 400 och 2 000 kr. För fartyg i 30 000-tonsklassen redovisar ett annat rederi en tidsförlust av ca sex timmar för lossning av barlastvatten och ca fyra timmar för intagning av fartyget till kaj. Mängden smutsigt barlastvatten har i detta fall uppgått till ca 7 000 ton. Den totala kostnaden för tidsförlusten uppgår till 18 000 kr. Det har påpekats att tidsförlusten varierar med mottagningsanordningens kapacitet att ta emot oljeresterna.

Den som mer eller mindre konsekvent släpper ut oljerester m.m. kan således undvika kostnader som belastar de laglydiga redarna. Besparingarna är ofta så stora att sanktionen måste vara ekonomiskt kännbar för att den skall ha någon verkan. De besparingar som kan göras kommer genomgående fartygets redare eller ägare till godo. Som en följd härav bör sanktionen vara kännbar för redaren eller ägaren till fartyget. Eftersom denne i allmänhet är en juridisk person måste sanktionen kunna tillämpas direkt mot juridiska personer, t.ex. aktiebolag.

En kännbar ekonomisk sanktion bör även motverka slarv och vårdslöshet vid hanteringen av olja och andra skadliga ämnen. Existensen av en sådan sanktion framtvingar mera omsorgsfulla instruktioner från redarna till sina befälhavare och därmed större noggrannhet från besättningarnas sida.

För att sanktionen skall ge avsedd effekt bör den tas ut enligt principen om strikt ansvar. Ett företag bör alltså, vare sig det ägs av t.ex. ett aktiebolag eller av en enskild näringsidkare, kunna drabbas av en sanktion så snart det konstaterats att en överträdelse av gällande regler har begåtts utan att det behöver bevisas att någon för överträdelsen ansvarig handlat uppsåtligen eller av oakt-

samhet. Även det strikta ansvaret kommer att resultera i att redarna hos sina befälhavare försöker inpränta vikten av att undvika utsläpp.

Ett annat krav är att sanktionen skall vara användbar mot såväl svenska som utländska fartyg.

Av effektivitetsskäl är det nödvändigt att kunna säkra betalning av sanktionen. Detta är inte minst viktigt när det gäller utländska fartyg som kanske besöker Sverige bara för en enstaka resa eller som, utan att anlöpa svensk hamn, passerar genom vårt sjöterritorium.

Till följd av konventionsåtaganden måste vi ha möjlighet till en snabb handläggning för att få sanktionen fastställd. MARPOL-konventionens artikel 7 anger nämligen att alla tänkbara ansträngningar skall göras för att undvika att ett fartyg otillbörligt kvarhålls eller försenas på grund av att ett rättsligt förfarande har inletts mot fartyget. Om fartyget kvarhålls otillbörligt eller försenas, skall det vara berättigat till ersättning för uppkommen förlust eller skada.

Förfarandet måste också inrymma garantier för en sakkunnig behandling av de tillämpningsproblem som det i praktiken inte torde vara möjligt att komma ifrån. Inte minst viktigt är att ha tillgång till kunskap om gällande konventionsbestämmelser.

En sanktion får inte ha karaktären av skadestånd, eftersom skadestånds- och försäkringsfrågor på detta område har en självständig reglering i både internationella överenskommelser och svensk lagstiftning.

Även om man kan tillskapa en ekonomisk sanktion som uppfyller alla dessa grundläggande krav måste det på nytt understrykas, att effekten av sanktionen till stor del

kommer att bli beroende på möjligheten att upptäcka dem som gör sig skyldiga till utsläpp. Är det inte riskabelt från upptäcktssynpunkt att göra utsläpp, kommer sanktionen inte att förhindra sådana. Det är därför väsentligt att övervakningen av våra farvatten hålls på en godtagbar nivå.

### 5.3 Kan böter, förverkande eller miljöskyddsavgift användas?

Det bör naturligtvis inte vara något självändamål att tillskapa en särskild ekonomisk sanktion för vattenförorening från fartyg, om man med fördel kan tänka sig en lösning inom ramen för det existerande sanktionssystemet. Här skall därför undersökas om någon existerande sanktion fyller de krav som har ställts upp i närmast föregående avsnitt. Vad som därvid kan vara av intresse att granska är dels bötesstraffet sådant det är utformat efter den 1 januari 1982, dels förverkande enligt förslaget i departementspromemorian (Ds Ju 1981:3) Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet och dels den nya miljöskyddsavgiften i miljöskyddslagen.

Sedan dagsbotsbeloppets storlek har höjts, kan böter uppgå till ansevärd belopp. Enligt brottsbalkens 25 kap. kan antalet dagsböter uppgå till högst 120, eller som gemensamt straff för flera brott, till högst 180. Fr.o.m. den 1 januari 1982 kan dagsbotens storlek bestämmas till högst 1 000 kr. Detta innebär teoretiskt sett att böter kan uppgå till 120 000 kr. för ett enskilt brott och till 180 000 kr. såsom gemensam påföljd för flera brott.

Av förarbetena till reformen med dagsbotens storlek framgår att avsikten var att justera beloppens storlek med hänsyn till penningvärdets fall. Höjningarna av dagsbotsbeloppen är uttryckligen inte avsedda att rubba de prin-

ciper som f.n. ligger till grund för bestämmande av dessa. Ändringarna avses inte få betydelse för andra fall än då ett särskilt lågt eller särskilt högt dagsbetsbelopp skall bestämmas.

Dessa uttalanden i förarbetena ger klart vid handen att man inte kan räkna med några förändringar i domstolspraxis i fråga om böters storlek av någon mera påtaglig betydelse i det sammanhang som här är aktuellt. Enbart böter som sanktion kommer därför inte i högre grad än i dag att avhålla potentiella förorenare från att fortsätta att släppa ut skadliga ämnen från fartyg. Den främsta invändningen mot bötesstraffet som sådant är emellertid, som tidigare har framhållits, att böter inte kan ådömas juridiska personer. Eftersom detta är ett ovillkorligt krav kan böter - med de nya högre gränserna för dagsbotens storlek - inte vara någon lösning på problemet.

Den föreslagna nya möjligheten till förverkande av otillbörliga förtjänster eller besparingar hos en näringsidkare lider inte av de påtalade bristerna som är förknippade med böter. Det finns inte angivet någon högsta gräns för det värde som kan förklaras förverkat och förverkande kan ske hos näringsidkaren även om denne är en juridisk person. För att förverkande skall få ske enligt den föreslagna 3 a § i 36 kap. brottsbalken krävs att förtjänsten eller besparingen har uppkommit i anledning av ett brott begånget i utövningen av näringsverksamhet. För att ett brott skall vara begånget krävs nästan alltid uppsåt eller oaktsamhet hos gärningsmannen. Så är fallet med överträdelser av utsläppsförbuden i 2 kap. VFL. Detta medför att det inte blir möjligt att använda principen med strikt ansvar, vilket i det föregående har framhållits som önskvärt. Man får också räkna med att det många gånger skulle vara förrenat med betydande svårigheter att beräkna värdet av den vinst eller besparing som har uppkommit till följd av utsläppet. Vidare måste beaktas att redaren med en sådan

ordning skulle slippa sanktionen, om det kan visas att utsläppet i realiteten inte har medfört någon vinst. En annan nackdel kan i vissa fall, särskilt när det gäller utländska fartyg, vara att polisutredning och åklagarens ställningstagande till frågan om eventuellt åtal ofta i praktiken måste avvaktas innan det kan bli möjligt att aktualisera förverkandefrågan. Önskemålet om att kunna genomföra en tillräckligt snabb process kan därmed inte garanteras.

Av det anförda framgår att inte heller den föreslagna förverkandebestämmelsen uppfyller de krav som måste ställas på en sanktion mot vattenföroreningar från fartyg.

Miljöskyddsavgiften motsvarar i flera avseenden de önskemål som tidigare har uttalats för vattenföroreningssanktionen. Miljöskyddsavgiften skall utgå enligt principen om strikt ansvar och skall påföras den som utövade den verksamhet i vilken överträdelsen skedde, oavsett om denne är fysisk eller juridisk person. En annan fördel med miljöskyddsavgiften är att den avser förfaranden som innefattar störningar i miljön och således har samma syfte som den önskade vattenföroreningssanktionen. Positivt är också den uttryckliga möjligheten att säkerställa anspråk på avgift med kvarstad.

Flera av de grundläggande dragen i miljöskyddsavgiften stämmer således överens med de önskemål som har uttalats beträffande vattenföroreningssanktionen. Det torde dock kunna diskuteras om det är lämpligt att använda koncessionsnämnden för miljöskydd som den myndighet som skall handlägga frågor om överträdelser av lagstiftningen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Innan man tar slutlig ställning till nämndens lämplighet för uppgiften bör man studera skälen till att koncessionsnämnden, som är en förvaltningsmyndighet och inte en domstol, har anförtrotts uppgiften att pröva frågor om miljöskyddsavgift.

I förarbetena till ändringarna i miljöskyddslagen (prop. 1980/81:92 s. 59) uttalades att valet av prövningsmyndighet stod mellan de allmänna domstolarna och koncessionsnämnden. Till skillnad mot förverkandefrågor, som handläggs av domstol, skall det inte för uttagande av miljöskyddsavgift krävas bevisning om att den aktuella gärningen begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. En samordning av åtalsfrågan och frågan om påförande av miljöskyddsavgift för en och samma gärning framstod därmed inte som självklar. Enligt föredragande departementschefen var det mycket viktigt att tillämpningen av de nya bestämmelserna blir enhetlig och att den kommer att handhas av ett organ som har sakkunskap i och erfarenhet av sådana miljöskyddsfrågor som det är fråga om här. Eftersom koncessionsnämnden dessutom har en sammansättning som från rättssäkerhetssynpunkt gör den likvärdig med de allmänna domstolarna förordades att nämnden skulle anförtros uppgiften att pröva frågor om miljöskyddsavgiften.

Vad som uttalats i fråga om att åtals- och avgiftsfrågorna inte behöver prövas samtidigt kan i och för sig gälla vattenföroreningssanktionen, eftersom även denna är förutsedd att utgå efter principen strikt ansvar. De främsta argumenten till förmån för koncessionsnämnden i förarbetena om miljöskyddsavgiften var att tillämpningen av bestämmelserna blir enhetlig och att den kommer att handhas av ett organ med sakkunskap i och erfarenhet av de aktuella miljöskyddsfrågorna. Koncessionsnämnden har dock en sammansättning och en uppbyggnad som är helt anpassad till miljöskyddslagstiftningen i land, som i väsentliga avseenden skiljer sig från den ordning som gäller till sjöss. Eftersom nämnden sålunda har en annan inriktning på sin verksamhet torde den inte vara bättre skickad än andra tänkbara prövningsmyndigheter att handlägga ärenden rörande en vattenföroreningssanktion. För vattenföroreningssanktionens vidkommande kan det vidare diskuteras om det inte är en nackdel med hänsyn till fartygens rörlighet att ha

tillgång till en prövningsmyndighet bara på en enda ort i landet. Till en diskussion om detta återkommer vi i avsnitt 5.6.

En av de grundläggande förutsättningarna för att miljöskyddsavgift skall kunna utgå är att överträdelserna har medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten (52 § miljöskyddslagen). Som kommer att visas i avsnitt 5.4 medför långt ifrån alla överträdelser av förbuden att släppa ut olja eller andra skadliga ämnen några ekonomiska fördelar. I många fall medför de i stället förluster. Att inrikta sanktionen enbart på sådana överträdelser som medför ekonomiska fördelar skulle sannolikt medföra att huvuddelen av de vårdslösa utsläppen undgår den särskilda sanktionen. Detta är helt oacceptabelt.

Slutsatsen av det ovan sagda är att det blir nödvändigt att utforma en särskild sanktion mot vattenföroreningar från fartyg. Den bör i görligaste mån anpassas till de krav som finns angivna i avsnitt 5.2. Det blir alltså fråga om en sanktionsavgift som helt anpassas till vattenföroreningslagstiftningens speciella förutsättningar och krav. Det faller sig naturligt att kalla avgiften för vattenföroreningsavgift. Vid utformningen av den bör självfallet beaktas de synpunkter på sanktionsavgifter som har lagts fram i departementspromemorian (Ds Ju 1981:3) Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (en sammanfattning av dessa finns intagen i avsnitt 4.4 ovan). Vidare bör från miljöskyddsavgiften hämtas sådana element som passar för vattenföroreningsavgiften.

#### 5.4 Vattenföroreningsavgiftens utformning

Redan inledningsvis finns det skäl att erinra om de synpunkter på sanktionsavgifter som finns upptagna i punkt 3 i avsnitt 4.4, där det sägs.

Bestämmelserna 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.

I prop. 1979/80:167 pekade föredraganden (s. 41) på svårigheterna att finna en lämplig parameter för avgiftsberäkningen. Det framhölls att de avgifter av liknande typ som redan existerar, såsom överlastavgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift, skattetillägg enligt taxeringslagen (1956:623) och tilläggsavgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggnad m.m., har naturliga och förhållandevis enkla parametrar, såsom överlasten, det undandragna skattebeloppet och kvadratmeter våningsyta, att utgå från vid avgiftsberäkningen. Någon liknande naturlig parameter var det enligt föredraganden svårare att finna vid olagliga utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen. Förslag hade emellertid inte saknats. Någon remissinstans hade föreslagit den beräknade vinsten av utsläppet som parameter, medan en annan hade förordat de uppskattade saneringskostnaderna som beräkningsgrund. Därtill kunde läggas skissen i betänkandet (SOU 1979:43) Ren tur - program för miljösäkra sjötransporter som utgick från de kostnader som den potentielle förorenaren förväntas undkomma; straffavgiften erhålls genom att beloppet härför divideras med upptäckts sannolikheten.

Innan vi går närmare in på vilken parameter som skall användas bör det klargöras när vattenföroreningsavgift skall utgå och vem som skall vara betalningsskyldig för avgiften.

Avsikten med vattenföroreningsavgiften är att den skall vara en förstärkning av straffsanktionerna vid otillåtna utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen från fartyg. Den skall vara så känbar att den verkar avskräckande. Avgiften är emellertid inte primärt avsedd att utgöra någon ersättning för straffpåföljder. Kriminaliseringen bör bibehållas inte minst som ett uttryck för samhällets moraliska fördömande av dessa handlingar.

På samma sätt som i straffstadgandena bör man vid avgiftsbeläggningen utgå från reglerna i 2 kap. VFL om förbud mot förorening från fartyg. Bestämmelserna där och i verkställighetsföreskrifterna överensstämmer med regleringen i konventionerna och kan fördenskull användas både för svenska och utländska fartyg. Avgift skall således utgå om skadliga ämnen släpps ut i strid mot förbud som gäller enligt VFL 2 kap. 2 § första stycket eller mot 2 kap. 4 § eller i strid mot föreskrift som har meddelats med stöd av VFL 2 kap. 2 § andra stycket eller 2 kap. 3 §. Detta innebär att de objektiva kriterierna för brott och för avgiftsuttag stämmer överens. Enligt vad som har sagts i avsnitt 5.2 bör det ur effektivitetssynpunkt krävas att avgift tas ut oberoende av uppsåt eller oaktsamhet hos gärningsmannen. Avgiftsskyldigheten bör således bygga på strikt ansvar. Den har i detta avseende samma konstruktion som miljöskyddsavgiften.

Med miljöskyddslagen som förebild kan man fråga sig om man inte bör medge vissa möjligheter att mildra den strikta tillämpningen genom att olika omständigheter i det enskilda fallet i viss utsträckning beaktas. Om man inte alls ger möjlighet till undantag från eller nedsättning av avgiften under vad som annars skulle ha utgått kan man räkna med att lagstiftningen kommer att uppfattas som onyanserad och alltför sträng - särskilt som avgiften i enskilda fall kan komma att uppgå till förhållandevis stora belopp. Det bör därför finnas en möjlighet att sätta ned eller efterge

avgiften i sådana fall då det framstår som obilligt att ta ut full avgift. Denna möjlighet bör dock användas restriktivt.

Det bör understrykas att vattenföroreningsavgift inte bara skall tas ut när svenska eller utländska fartyg bryter mot utsläppsförbuden inom Sveriges sjöterritorium utan även när svenska fartyg gör sig skyldiga till otillåtna utsläpp inom andra vattenområden. Således skall avgift kunna tas ut om ett svenskt fartyg t.ex. har släppt ut olja i Medelhavet. En förutsättning härför bör dock vara att gärningen inte beivras i någon annan stat.

När det gäller frågan om vem som skall åläggas avgiften har vi redan tidigare framhållit att det i normalfallet är fartygets redare eller ägare som åtnjuter de eventuella ekonomiska inbesparingar som görs till följd av ått oljeföroreningar släpps ut i vattnet i stället för att lämnas till mottagningsanordningar i land. Redaren eller ägaren är den som utövar den aktuella näringsverksamheten och det är därför naturligt att vattenföroreningsavgiften tas ut av honom. Avgiften skall kunna påföras honom oavsett om han är en juridisk person, t.ex. ett aktiebolag, eller en enskild näringsidkare. Detta innebär att det efter ett otillåtet utsläpp i normalfallet torde bli aktuellt att döma befälhavaren eller annan besättningsman till ansvar och dessutom ålägga fartygets redare eller ägare skyldighet att betala vattenföroreningsavgift. Eftersom redaren i normalfallet har det avgörande inflytandet över ett fartygs drift, bör han i första hand göras ansvarig för betalning av avgiften.

Vi övergår här efter till frågan om en lämplig parameter för vattenföroreningsavgiften. Trots att åtskilliga alternativ har övervägts har det visat sig vara svårt att hitta någon enkel och rättvisande parameter med vars hjälp man på förhand lätt skulle kunna avgöra vad en överträdelse

"kostar". Flera av de förslag som har förts fram tidigare har tydliga nackdelar, om de skall användas som ensamma parametrar.

Den beräknade vinsten av ett utsläpp är inte bara svår att räkna fram utan kan medföra icke önskvärda effekter i vissa fall. Det är visserligen möjligt att åtminstone schablonmässigt beräkna vinsten av en underlåtenhet att lämna förorenat barlastvatten till en mottagningsanordning i land. Här kan den genomsnittliga kostnaden för fartygets hamnliggande användas. Något svårare kan det vara att beräkna vinsten av ett utsläpp av länsvatten, eftersom mängden och förhållandena i övrigt kan variera högst påtagligt och möjligheterna till godtagbar utredning är mer begränsade. Vid överfyllningar av tankar i hamn blir det i allmänhet inte fråga om att någon gör en vinst. Det blir snarare fråga om en förlust när olja går förlorad. Även vid överträdelser av 2 kap. 4 § VFL, som stadgar att utsläpp till följd av olyckshändelse skall begränsas så långt det är möjligt, blir det ofta fråga om förlust av last. Den beräknade vinsten som parameter leder således fel i åtskilliga fall och kan inte användas som ensam parameter. Detta innebär i sin tur att det inte är möjligt att upprätthålla parallellitet med miljöskyddsavgiften, som skall bestämmas till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelserna.

En annan, tidigare föreslagen parameter är de uppskattade bekämpnings- och saneringskostnaderna. Den främsta invändningen mot denna är att man i så fall kommer in på tillämpningsområdet för skadeståndskonventionerna och den lagstiftning som bygger på dessa. Inte minst av internationella hänsyn är det viktigt att vi håller i sär skadeståndsfrågorna och vattenföroreningsavgiften. Till detta kommer att det som regel är ytterst svårt att på ett tidigt stadium, när avgiftsfrågan kan behöva prövas, bilda sig en uppfattning om bekämpnings- och saneringskostnader-

nas storlek. Bekämpningsfasen kan ofta bli utdragen på grund av väderleksförhållandena eller därför att mängden olja visar sig vara större än vad man räknat med från början. Saneringen kan dra ut på tiden i månader. Att uppskatta kostnaderna på ett tidigt stadium är därför regelmässigt omöjligt.

En idé som har framförts är att utgå från fartygets storlek genom att multiplicera dess dräktighet i bruttoregister-ton med dess maskinstyrka. Det säger sig dock självt att det inte går att få någon rättvisande avgift, om man skall ta ut den enbart med ledning av fartygets storlek. Ett mycket litet utsläpp från ett stort fartyg bör inte medföra större avgift än ett stort utsläpp från ett litet fartyg.

Mot bakgrund av dessa svårigheter att finna en enkel och rättvisande parameter har arbetsgruppen även övervägt ett mera flexibelt system, som skulle kunna medge hänsynstagande till alla nu angivna faktorer. Man skulle alltså kunna tänka sig en kombination av några av de nu nämnda parametrarna. Med utgångspunkt från dessa skulle den beslutande myndigheten efter en helhetsbedömning, där även andra faktorer kunde tänkas spela in, fastställa vattenföroreningsavgiftens storlek. Avgiftens storlek skulle i så fall lämpligen beräknas med hänsyn till ämnets skadlighetsgrad, utsläppets omfattning, platsen för utsläppet samt fartygets storlek. Skadlighetsgraden hos olika ämnen skiljer sig markant, från t.ex. kemikalier som tillhör kategori A till fast avfall såsom matrester. Olika oljors skadlighetsgrad varierar också. Man skulle därför kunna göra en graderad bedömning av olika ämnens skadlighetsgrad och ge en högre avgiftsfaktor för ett skadligare ämne än ett mindre skadligt. Utsläppets omfattning är ofta svårt att uppskatta, men man bör kunna utgå från en relativt ungefärlig uppskattning om något annat inte är möjligt. Olika bedömningar skulle också kunna göras beroende på var

utsläppet har ägt rum. Det borde då vara allvarligare om det skett i särskilt miljö känsliga vattenområden såsom skärgårdar än om utsläppet har ägt rum i en oljehamn, där bekämpnings- och saneringsutrustning finns lätt tillgänglig. Fartygets storlek skulle bl.a. kunna användas för att räkna ut vilka besparingar som kan ha uppkommit till följd av att det inte överlämnat förorenat ballast- eller tankspolvatten till en mottagningsanordning.

En lösning av det här slaget framstår emellertid som tveksam ur flera synpunkter. Berörda myndigheter skulle inte ha några fasta kriterier som utgångspunkter för avgiftsberäkningen, något som skulle kunna försvåra deras prövning och därmed också medföra längre handläggningstider.

En rad skäl talar för att avgiften bör vara uppbyggd på ett sådant sätt att det på förhand skall vara känt vad en viss överträdelse "kostar". Arbetsgruppen har funnit att det är möjligt att göra upp tabeller där några av de förut nämnda beräkningsgrunderna finns medtagna. Enligt arbetsgruppens mening bör avgiften bestämmas med hänsyn till utsläppets art och omfattning samt till fartygets storlek.

Det synes helt klart att man måste ha olika tabeller för olika slag av utsläpp. Sålunda får särskilda avgiftstabeller göras upp för olja, kemikalier, fast avfall och toalettavfall. Med utsläppets art avses här enbart dessa olika kategorier av föroreningar.

Redan tidigare har konstaterats att det ofta är svårt att uppskatta ett utsläpps omfattning. Den främsta invändningen mot att använda utsläppets storlek som parameter avser just det förhållandet att det inte är möjligt att med ledning av den påträffade mängden föroreningar med någorlunda exakthet sluta sig till hur stort det ursprungliga utsläppet egentligen var. En sådan beräkning skulle inrymma

alltför många osäkerhetsfaktorer. Om vi håller oss till oljeföroreningar, kan bl.a. påpekas att olja beroende på raffineringsgrad avdunstar olika snabbt, att ett oljebältes utbredning är beroende av vatten- och lufttemperatur samt vågrörelser. Vintertid kan olja driva in under isen och därigenom vara svår att upptäcka. - Det enda som är säkert är att det ursprungliga utsläppet inte kan ha varit mindre än vad som påträffas, när utsläppet upptäcks.

Vanligtvis sker dessa upptäckter vid kustbevakningens flygspaning. Enligt vad arbetsgruppen erfarit, har kustbevakningen vissa möjligheter att med hjälp av fjärranalysutrustning och radar beräkna hur pass utbrett ett oljebälte är och att säkra bevisning genom fotografering. Man kan också från kustbevakningens fartyg ta prov av den flytande oljan för analys. Det bör också vara möjligt att få fram exakta uppgifter om rådande vatten- och lufttemperaturer. En sammanställning av alla dessa uppgifter, eventuellt kompletterad med en undersökning av det uppbringade fartyget, bör snabbt kunna ge en någorlunda säker uppfattning om hur stort utsläppet allra minst har varit. Detta värde bör då också kunna användas som en av parametrarna i avgiftssystemet.

Det kan naturligtvis göras gällande att en avgiftstabell som sålunda bygger på bl.a. ett med god säkerhetsmarginal fastställt minsta värde för utsläppets omfattning blir ett ganska trubbigt instrument. Den omständigheten att man på det här sättet tvingas arbeta med det minsta tänkbara värdet för utsläppets storlek kan emellertid kompenseras genom att man i systemet bygger in relativt höga avgiftsbelopp. Vi är också medvetna om att principiella betänkligheter kan resas mot att man på detta sätt ger systemet ett påtagligt bestraffande inslag. Häremot kan dock framhållas att syftet med vattenföroreningsavgiften inte bara är att göra det olönsamt att släppa ut föroreningar i havet utan även att ytterligare markera samhällets utomordentligt

stora skyddsintresse mot sådant handlande. Det är också fråga om en sanktion som riktas mot fartygets ägarintressen, vilka ofta inte är åtkomliga med straffrättsliga metoder. Dessa principiella betänkligheter bör därför inte få utgöra något avgörande hinder mot att utsläppets omfattning på det här sättet får ingå som en komponent i avgiftstabellerna.

När arbetsgruppen sålunda stannar för att använda ett minsta värde för utsläppets omfattning som delparameter sker det också mot bakgrund av ett pågående tekniskt utvecklingsarbete i fråga om att uppskatta volymen av ett oljeutsläpp, bl.a. genom användning av flygburen mikrovågsradiometer. Uppgifter från kustbevakningen pekar på att möjligheterna att uppskatta utsläppens omfattning kommer att förbättras i framtiden.

Även om det vore önskvärt att man - för att inte komplicera systemet - håller sig till en enda parameter för varje art av utsläpp (olja, kemikalier osv.), synes det inte möjligt. Det framstår nämligen inte som rimligt att ta ut lika höga avgifter för lika stora utsläpp, om fartygsstorlekarna skiljer sig avsevärt. En avgift som är hög för ett mindre fartyg skulle i många fall vara direkt lönsam att betala för ett större fartyg under förutsättning att det slipper ifrån liggetid i hamn. Det är således inte möjligt att göra upp enhetliga avgiftstabeller för små och stora fartyg och få avgifterna att verka avskräckande för de stora utan att de mindre drabbas orimligt hårt.

Arbetsgruppen finner mot bakgrund av det anförda att det är nödvändigt att i tabellerna bygga in fartygets storlek som en ytterligare grund för avgiftsberäkningen. Vilket mått för fartygets storlek som skall väljas kan diskuteras. Om man vill ha endast en avgiftstabell för oljeutsläpp, synes fartygets bruttodräktighet vara det riktiga måttet. Tabellen får då avse både tankfartyg och torrlast-

fartyg. En fördel med bruttodräktigheten som parameter är att den i det nya skeppsmätningssystemet enligt 1969 års internationella skeppsmätningsskonvention, som träder i kraft den 18 juni 1982, blir det enda användbara officiella måttet på ett fartygs storlek. Bruttodräktigheten skall finnas angiven i fartygets mätbrev och uppgiften är därför lätt att kontrollera för den myndighet som skall besluta avgiften.

Det kan emellertid vara svårt att på ett rättvisande sätt täcka in både tankfartyg och torrlastfartyg med hjälp av bruttodräktigheten som parameter, i vart fall när det gäller oljeutsläpp. Utsläpp från torrlastfartyg i form av länsvatten och sludge härrör från fartygets bunkeroljor, varför det skulle kunna vara mer rättvisande att ha en särskild tabell för torrlastfartyg med bunkerkapaciteten som beräkningsgrund. Utsläppen från tankfartyg, som till övervägande delen torde avse lastrester, borde lämpligen relateras till fartygets lastkapacitet i form av dödvikts-ton. Det bör dock observeras att det inte finns några officiella uppgifter om fartygs bunker- eller lastkapacitet. Trots detta talar övervägande skäl för att särskilda tabeller bör användas för tankfartyg resp. torrlastfartyg.

Det är knappast meningsfullt att nu utarbeta kompletta förslag till avgiftstabeller. För att ge en uppfattning om hur en sådan tabell skulle kunna se ut har arbetsgruppen gjort en skiss till en avgiftstabell för utsläpp av olja från tankfartyg.

Utsläppt oljemängd i liter	Avgift i kr. för fartyg i storlek (tdw)			
	upp till 5 000 tdw	5 001- 50 000 tdw	50 001- 100 000 tdw	100 001 tdw och större
mindre än 1 000	5 000 kr.	7 500 kr.	10 000 kr.	12 500 kr.
1 000- 5 000	10 000 "	15 000 "	20 000 "	25 000 "
5 001- 25 000	20 000 "	30 000 "	40 000 "	50 000 "
25 001-100 000	40 000 "	60 000 "	80 000 "	100 000 "
100 001-500 000	80 000 "	120 000 "	160 000 "	200 000 "
500 001 och mer	150 000 "	225 000 "	300 000 "	400 000 "

Det bör understrykas att några mera inträngande analyser inte gjorts vare sig i fråga om storleksindelningen eller beloppen. Beloppen kan dock sägas vara i huvudsak representativa för arbetsgruppens uppfattning om den storleksordning som är önskvärd för att avgiften skall få den avsedda, preventiva effekten.<sup>1</sup>

Tabellen är avsedd för alla slag av oljor, såväl beständiga som icke beständiga sådana. Systemet skulle bli alltför komplicerat och svårhanterligt, om man skulle göra upp olika tabeller för olika slag av oljor.

För tydlighetens skull bör kanske också anmärkas att tabellen enbart tar sikte på den utsläppta mängden olja. Däri ingår alltså inte inte det vatten som den kan vara

<sup>1</sup> Arbetsgruppen har även övervägt att i tabellerna bygga in en faktor för platsen där ett utsläpp ägt rum. Härigenom skulle man kunna åstadkomma att det kostar mer att göra utsläpp i särskilt miljö känsliga vatten. Man skulle t.ex. kunna bestämma att dubbel avgift skall utgå, om ett utsläpp har gjorts i svenskt inre vatten, på territorialhavet eller inom specialområden enligt Marpolkonventionen. Systemet blir då enligt arbetsgruppens mening onödigt komplicerat. De angivna områdena täcker så gott som helt farvattnen kring Sverige. Man kan därför i avgiftstabellen ändå ta hänsyn till att dessa områden är särskilt skyddsvärda.

uppblandad med. Om utsläppet exempelvis har avsett oljeblandat barlastvatten, är det enbart den däri ingående oljemängden som skall beaktas när avgiften bestäms.

Avgiftstabellerna skall tas in i författning. För att de skall kunna justeras utan alltför stor omgång bör de tas in i den till VFL anslutande förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Som tidigare har berörts kan det många gånger vara svårt att exakt uppskatta storleken av ett utsläpp. Särskilt svåra att kvantifiera är de relativt vanliga utsläppen av maskinrumsoljor. Dessa är ofta inte så stora, men det är ändå mycket angeläget att de motverkas. Om det inte är möjligt att göra någon närmare uppskattning av utsläppets storlek, skall ändå minimiavgiften, som även i detta fall bör vara 5 000 kr., tas ut.

När det gäller problemet med att fastställa den nedre gränsen för avgiftsuttag skulle de regler som tillämpas i USA kunna tjäna som förebild. I fråga om olja anses där gränsen för förbjudna utsläpp ligga där oljekvantiteten förorsakar "a film or sheen upon or discoloration of the surface of the water or adjoining shorelines or cause a sludge of emulsion to be deposited beneath the surface of the water or upon adjoining shorelines". Sådana utsläpp är enligt uppgift från kustbevakningen förhållandevis enkla att konstatera och möjliga att i de flesta fall fotografiskt dokumentera.

Vattenföroreningsavgiften skall, i likhet med miljöskyddsavgiften, tillfalla staten.

I diskussionerna kring parameterfrågan har arbetsgruppen huvudsakligen inriktat sina överväganden på oljeutsläppen, varför en viss reservation får göras för om den föreslagna parameteren passar lika väl för andra typer av utsläpp. Det

synes dock inte föreligga några hinder mot att använda parametern även vid utsläpp av kemikalier, fast avfall eller toalettavfall. Beträffande dessa typer av föroreningar har från flera håll framhållits hur besvärande nedskräpningen med fast avfall är i kustvattnen. Bl.a. är det vanligt att stora plastsjok flyter omkring i vattnet. Vikten av att ingripanden görs mot denna typ av förorening har särskilt påtalats av Svenska båtunionen.

En av de stora fördelarna med den föreslagna parametern är att det blir möjligt att göra upp avgiftstabeller för olika slag av vattenföroreningar. Härigenom blir det möjligt att förutse avgiftens storlek. Avgifterna måste vara höga för att de skall få den eftersträvade preventiva effekten. Redan offentliggörandet av en tabell med höga avgiftsuttag för t.ex. oljeutsläpp - i kombination med att avgifterna tas ut efter principen om strikt ansvar - torde verka påtagligt avhållande på ett stort antal potentiella förorenare. Snabba beslut om avgiftsuttag och effektiva verkställighetsåtgärder för att säkra betalning av avgiften - med åtföljande information i massmedia - kommer utan tvekan att förhöja den preventiva effekten.

Eftersom utsläpp i många fall orsakas av utländska fartyg blir det en viktig uppgift att upplysa dessa om gällande regler för avgiftsuttag. En effektiv tillämpning av ett system med höga avgiftsuttag bör på sikt kunna reducera utsläppen från utländska fartyg påtagligt.

#### 5.5 Säkerställande av betalning m.m.

Bland de i avsnitt 5.2 redovisade grundläggande kraven på en vattenföroreningssanktion ingår möjligheten av att på ett effektivt sätt kunna säkra betalning av den ålagda sanktionen. Detta är viktigt inte minst när det gäller ut-

ländska fartyg som kanske besöker Sverige bara för en enstaka resa eller passerar igenom svenskt sjöterritorium.

Den säkerhetsåtgärd som ligger närmast till hands är kvarstad på fartyget i enlighet med 15 kap. rättegångsbalken (RB). En av förutsättningarna för att kvarstad skall få beviljas är enligt 15 kap. 1 § RB i dess lydelse fr.o.m. den 1 januari 1982 att fartygets redare eller ägare genom att avvika, skaffa undan egendom eller förfara på annat sätt undandrar sig att betala den skuld som motparten har visat sannolika skäl för.

Behovet av att belägga ett fartyg med kvarstad kan bedömas efter den beredvillighet fartygets redare eller ägare visar när det gäller att ställa begärd säkerhet för vattenföroreningsavgiften. Mera våld än nöden kräver skall självfallet inte tillgripas. Ställs säkerhet för avgiften och andra eventuella krav bör fartyget få avsegla eller fortsätta sin resa. Detta överensstämmer med reglerna i det föreslagna utkastet till havsrättskonvention (Draft Convention on the Law of the Sea) i dess lydelse efter nionde sessionen av FN:s tredje havsrättskonferens i Genève den 28 juli-29 augusti 1980.

Utsläpp till sjöss görs ofta av fartyg som inte skall anlöpa någon svensk hamn. Fartygen är då ofta på väg till kontinenten. Sker utsläppet inom Sveriges sjöterritorium och utgör det en avsiktlig och allvarlig överträdelse av utsläppsförbuden kan fartyget vid behov uppbringas och tvingas in i svensk hamn för att där göras till föremål för rättsliga åtgärder, bl.a. kvarstad. Ett sådant förfaringssätt strider inte mot 1958 års Genèvekonvention om territorialhavet och tilläggszonen, som Sverige visserligen inte har ratificerat men vars principer man sagt sig acceptera. Vissa inskränkningar gäller dock för ingripande mot främmande statsfartyg enligt lagen (1938:470) med vissa bestämmelser om främmande statsfartyg m.m. Det beskriv-

na förfaringssättet är vidare förenligt med reglerna i utkastet till havsrättskonvention.

Enligt vedertagna folkrättsliga principer kan svenska myndigheter inte på det fria havet ingripa - för att genomdriva straff- eller civilrättsliga anspråk - mot fartyg som släpper ut olja eller andra skadliga ämnen, om fartyget för en annan stats flagga. Svenska myndigheter kan där utöva sådan makt bara mot svenska fartyg. Dessa grundsatser modifieras i viss utsträckning av bestämmelsen om s.k. "hot pursuit" i artikel 23 i konventionen om det fria havet. Enligt denna äger kuststatens fartyg ta upp förföljelsen av ett främmande fartyg, som misstänks ha brutit mot dess lagstiftning, om förföljelsen påbörjas medan det främmande fartyget befinner sig inom kuststatens vatten eller inom "tilläggszonen". Förföljelsen får inte avbrytas; den måste vara "hot". Den upphör i det ögonblick det främmande fartyget kommer in på sitt eget lands eller tredje stats vatten. Det förföljda fartyget får innan jakten avslutas uppbörjas och eskorteras tillbaka till kuststaten.

Inom den pågående tredje havsrättskonferensen synes det råda enighet om att kuststaterna äger rätt att utanför sin territorialgräns inrätta en s.k. ekonomisk zon med en bredd av högst 200 nautiska mil, räknat från baslinjen. Inom denna zon skall kuststaten ha jurisdiktion bl.a. såvitt avser skyddet av den marina miljön. Om förslaget blir verklighet, kommer det i framtiden att bli betydligt vidgade möjligheter till ingripande mot utländska fartyg utanför landets territorialgräns.

Som här framhållits inledningsvis i detta avsnitt bör det finnas möjlighet att använda kvarstad som säkerhetsåtgärd. Vidare bör det utformas uttryckliga regler om möjlighet till ingripanden mot fartyg som har gjort sig skyldiga till utsläpp. Möjligheterna till ingripanden bör vara av

det slag som anges i 7 kap. 5 § VFL punkterna 1, 2, 4 och 5, dvs. förbud mot fartygets avgång eller vidare resa, förbud att påbörja eller fortsätta lastning, lossning, läktring eller bunkring, föreläggande att fartyget skall följa en viss färdväg och föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats.

Om det föreligger klara bevis för att ett fartyg gjort sig skyldigt till en avsiktlig och allvarlig överträdelse av utsläppsförbuden genom att t.ex. pumpa ut olja inom Sveriges sjöterritorium, skall man från svenska myndigheters sida kunna förfara på följande sätt. Förnekar man utsläppet på fartyget eller underlåter man att svara på radioanrop eller liknande eller vägrar man att ställa säkerhet för avgift, bör fartyget uppbringas innan det lämnar svenska farvatten t.ex. på västkusten. Fartyget bör dirigeras in till svensk hamn och förbjudas att avsegla antingen till dess säkerhet har ställts eller till dess frågan om kvarstad har prövats. Kostnaderna för liggetid i hamn är så stora att man kan räkna med att säkerhet i allmänhet kommer att ställas för avgiften.

I den internationella sjöfarten är det vanligt att säkerhet får ställas för ersättningsanspråk på grund av vållade skador. Det är således inga nya och besvärliga rutiner som införs. Det bör också understrykas det önskvärda i att berörda myndigheter tillämpar smidiga rutiner och att fartygen får avsegla så snart säkerhet ställts och erforderlig bevisning säkrats.

#### 5.6 Handläggande myndighet

I samband med diskussionen i avsnitt 5.2 huruvida miljöskyddsavgiften lämpligen kunde användas som sanktion även mot vattenföroreningar från fartyg lämnades vissa synpunkter

ter på koncessionsnämnden som tänkbar prövningsmyndighet. Det konstaterades därvid att koncessionsnämnden av flera skäl inte är lämplig att handlägga sådana frågor.

Valet av prövningsmyndighet står därmed mellan administrativ myndighet och de allmänna domstolarna. Vid ett val mellan administrativ myndighet och domstol har lämnats följande sammanfattande synpunkter i departementspromemorian (Ds Ju 1981:3) Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet.

Åläggande av avgiftsskyldighet kan i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheter som är verk samma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till de allmänna domstolarna. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten görs 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.

Vid ett val mellan administrativ myndighet och domstol spelar således parametern för avgiftsberäkningen en central roll liksom eventuella bedömningar av det subjektiva rekvisitet hos gärningsmannen. För vattenföroreningsavgiften skall gälla principen om strikt ansvar. Några bedömningar av det subjektiva rekvisitet blir därför inte aktuella. Den valda parametern - utsläppets art och omfattning samt fartygets storlek - blir inte helt okomplicerad att tillämpa men lämnar, som framgår av det föregående, knappast utrymme för några betydande skönsmässiga bedömningar från den handläggande myndighetens sida. Inget av de nyss angivna skälen, som talar för en prövning av domstol, föreligger således här. Mot bakgrund av just dessa omständigheter - det strikta ansvaret och den preciserade beräkningsmetodiken - är inte heller det förhållandet att avgiften i vissa fall kan komma att uppgå till betydande belopp ägnad att utesluta handläggning vid administrativ myndighet, om detta är motiverat av andra skäl.

I den mån det i ett ärende om vattenföroreningsavgift blir aktuellt med bevisupptagning och säkerhetsåtgärder i form av kvarstad blir däremot en domstolsprövning nödvändig. Administrativa myndigheter får inte själva hålla vittnes- och sakkunnigförhör, och kvarstad kan fr.o.m. den 1 januari 1982 beslutas enbart av domstol (eller koncessionsnämnden i fråga om miljöskyddsavgift). Arbetsgruppen utgår emellertid från att bevisupptagning och kvarstad inte kommer att behövas i mer än ett mindre antal av de ärenden, där vattenföroreningsavgift blir aktuell. Avslöjas ett oljeutsläpp omgående och är bevisningen mot förorenaren stark, kan man räkna med att avgiften i allmänhet blir betald. Inte heller möjligheterna till bevisupptagning och kvarstad medför att det blir nödvändigt att låta allenast domstol vara berättigad att besluta om vattenföroreningsavgift.

För handläggning av ärenden om vattenföroreningsavgift ställde arbetsgruppen i avsnitt 5.2 krav på en snabb och sakkunnig behandling. Inte i något av dessa avseenden torde domstol ha försteg före de administrativa myndigheter som är verksamma på området. De myndigheter som då närmast kommer i fråga är sjöfartsverket och tullverkets kustbevakning. Lämpligheten av att anförtro beslutsfunktionerna till någon av dessa myndigheter bör därför studeras.

Sjöfartsverket är föreskrivande myndighet när det gäller lagstiftningen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg och deltar aktivt i det internationella samarbetet på detta område. En betydande del av den sammantagna kompetensen rörande regelsystemen på rättsområdet finns samlad hos sjöfartsverket. Verket har också tillgång till egen juridisk expertis.

Kustbevakningen har till uppgift att bl.a. övervaka havet runt vårt land och disponerar avsevärda resurser för detta ändamål. Huvuddelen av oljeutsläppen till sjöss upptäcks

av kustbevakningen, som också tar oljeprov och analyserar dessa m.m. Kustbevakningspersonalen gör ingripanden av polisiär natur, t.ex. vid smuggling. Även kustbevakningen har tillgång till egen juridisk expertis.

Sjöfartsverket och tullverket genom sin kustbevakning är vidare exklusivt behöriga att besluta om ingripanden enligt 7 kap. 4-5 §§ VFL, dvs. förbud mot fartygs avgång och andra ingripande åtgärder. Sjöfartsverkets befogenhet att göra detta framgår direkt av VFL. Tullverket har enligt 7 kap. 3 § förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg rätt att meddela sådana beslut, om sjöfartsverkets beslut inte kan avvaktas med hänsyn till att det behövs snara åtgärder för att förebygga, begränsa eller bekämpa föroreningar.

De grundläggande kraven på snabb och sakkunnig behandling uppnås enligt arbetsgruppens mening bäst, om man låter kustbevakningen eller sjöfartsverket besluta om vattenföroreningsavgift. I praktiken har kustbevakningen de bästa förutsättningarna att handlägga sådana ärenden. När ett utsläpp har upptäckts skall kustbevakningen redan enligt gällande ordning dokumentera detta och på platsen vidta åtgärder. Här ingår att söka etablera kontakt med misstänkta fartyg och vid behov ta prov på dessa. Om det föreligger förutsättningar för att ta ut avgift är det i många fall en liten omgång att besluta avgift. Behöver ingripanden göras, t.ex. beordra in ett fartyg till hamn, måste det göras skyndsamt för att fartyget inte skall försvinna. En ordning som innebär att avgiftsfrågan handläggs inom kustbevakningen skulle enligt vad som tidigare har framgått även ligga i linje med de befogenheter som denna myndighet redan nu har i andra sammanhang. Arbetsgruppen har mot bakgrund av det anförda beslutat att föreslå att tullverket skall vara den myndighet som handlägger vattenföroreningsavgiften i första instans. I ett senare skede får övervägas vilken personal inom tullverket som skall

vara behörig att besluta vattenföroreningsavgift. Olika lösningar är där tänkbara. Man kan t.ex. lägga beslutanderätten på cheferna för bevakningskontoren i Sundsvall, Stockholm, Malmö och Göteborg. Ett annat alternativ är att besluten meddelas av gränschefen.

Sjöfartsverket är inte praktiskt engagerat i havsövervakningen på samma sätt som kustbevakningen. Man har dock fartyg och personal verksamma på och invid havet. Av denna anledning bör man inte avstå från att utnyttja verkets möjligheter att i brådskande situationer kunna göra ingripanden när ett utsläpp har ägt rum. Ett sådant ingripande skall genast anmälas till kustbevakningen, som därefter övertar handläggningen av ärendet. I många fall kan det vara lämpligt att personal från sjöfartsverket med teknisk eller nautisk kompetens biträder kustbevakningen i mer komplicerade ärenden, t.ex. då det gäller att vidta ingripanden av det slag som anges i 7 kap. 5 § VFL.

Ingripanden med stöd av 7 kap. 4 § första stycket, 5 eller 6 § VFL som har meddelats av annan myndighet än sjöfartsverket skall genast underställas verket. Underställningen görs hos sjösäkerhetsdirektören. Samma sak gäller om ett sådant beslut har fattats inom sjöfartsverket av någon annan än sjösäkerhetsdirektören. Underställningsförfarandet är avsett att tjäna som garanti för att beslut som medför allvarliga ingrepp prövas av en person med särskild erfarenhet. Skälen för underställning gäller enligt arbetsgruppens mening med samma styrka när det gäller ingripanden för att säkra bevis för eller betalning av vattenföroreningsavgift. I sådana fall bör besluten emellertid underställas generaltullstyrelsen och underställningen göras hos gränschefen.

Trots det nyss framförda antagandet att avgiften i normalfallet torde kunna beslutas utan alltför stor omgång måste vi räkna med att det kommer att finnas fall, där rederiet

inte är berett att godta en förelagd avgift. Sådana bestri-  
danden kan grundas på en rad skäl. Från fartyget kan man  
t.ex. hävda att man är oskyldig till utsläppet eller att  
detta varit väsentligt mindre än kustbevakningen påstår.  
För sådana och andra tvistiga fall måste tillhandahållas en  
möjlighet att få frågan prövad på ett sätt som tillgodoser  
kraven på rättssäkerhet. Det bör lämpligen ske genom att  
saken hänskjuts till domstol.

Vilka domstolar bör då pröva frågor om vattenförorenings-  
avgift? Som har nämnts i avsnitt 5.5 måste möjlighet till  
kvarstad finnas för att betalningen av avgift skall kunna  
säkras. Kvarstadsfrågor prövas efter den 1 januari 1982  
överlag av tingsrätt, om rättegång inte redan pågår i hög-  
re instans. Prövning av avgiftsfrågorna bör också ske i  
tingsrätt.

Även om det sålunda är klart att tingsrätt skall vara  
överprövningsmyndighet kan man överväga att styra mål av  
denna typ till tingsrätter med teknisk sakkunskap, då  
främst vattendomstolarna med vattenöverdomstolen (Svea  
hovrätt) som andra instans<sup>1</sup>. Det bör i detta sammanhang  
nämnas att vattenöverdomstolen i miljöskyddslagen har  
gjorts till överinstans i förhållande till koncessions-  
nämnden i mål om miljöskyddsavgift.

Vad som komplicerar bilden om man vill överväga att anlita  
vattendomstolarna är att det redan finns vissa forumbe-  
stämmelser i VFL. Enligt 9 kap. 8 § handläggs bl.a. mål om  
ansvar för brott som avses i lagen eller om utdömande av  
vite av tingsrätt som är behörig domstol enligt rätte-  
gångsbalken eller enligt 336-338 §§ sjölagen (1891:35 s.  
1). De sist angivna är de tingsrätter som utsetts att vara  
sörättsdomstolar, f.n. Luleå, Sundsvalls, Stockholms,  
Kalmar, Malmö, Göteborgs och Karlstads tingsrätter. All-

---

<sup>1</sup> Jfr justitierådet Perssons yttrande på s. 457-461 i  
prop. 1980/81:92 om ändring i miljöskyddslagen.

mänt sett kan sägas att sjörättsdomstolarna är geografiskt väl belägna för att uppfylla rimliga krav på närhet räknat från större hamnar. Någon nackdel för sjöfarten av det slag som tidigare pekades på beträffande koncessionsnämnden, som bara finns på en ort i landet, uppkommer således inte. I sådana ärenden som efter besvär hänskjuts till domstol kan det ibland samtidigt bli aktuellt med åtal mot t.ex. befälhavaren. Möjlighet bör då finnas att handlägga frågorna vid samma domstol. Vattendomstolarna finns på sådana orter<sup>1</sup> att det i många fall inte blir möjligt med en samordning. Övervägande skäl talar för att använda den befintliga forumregeln i VFL även för prövning av vattenföroreningsavgiften.

I departementspromemorian om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet pekades på möjligheten att sakkunniga administrativa myndigheter ges ställning som initiativtagare till eller part i domstolsprocessen. Med tanke på denna lagstiftnings speciella karaktär förefaller det lämpligt att göra på detta sätt i överprövningsärenden. En jämförelse med miljöskyddsavgiften, där naturvårdsverket för talan hos koncessionsnämnden, ger ytterligare stöd för detta. Enligt arbetsgruppens mening bör tullverket vara klagandens motpart i domstolsprocessen. Även anhängiggörande av kvarstadstalan vid domstol bör ombesörjas av tullverket.

Beslut enligt VFL får överklagas enligt 8 kap. 2 § samma lag. Meddelas inte särskilda bestämmelser för överprövningen av tullverkets avgiftsbeslut, sker överklagandet genom besvär hos sjöfartsverket eller regeringen. Detta innebär att det behövs särskilda bestämmelser om hänskjutandet till domstol. Dessa kan konstrueras på olika sätt.

---

<sup>1</sup> Luleå, Umeå, Östersund, Stockholm, Växjö och Vänersborg.

En lämplig förebild kan vara besvärshandlingarna i 10 § andra stycket lagen (1976:206) om felparkeringsavgift. Vissa modifieringar i den ordning som anges där behöver dock göras. Den som vill klaga på ett avgiftsbeslut bör anhängiggöra sin talan genom besvär hos domstolen. Besvärshandlingen bör, på samma sätt som i 12 § förvaltningslagen (1971:290), ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av avgiftsbeslutet. Detta bör annars kunna verkställas. Vid prövning av besvären bör, enligt förebilden i lagen om felparkeringsavgift - i den mån annat inte sägs - lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden tillämpas.

#### 5.7 Bevisfrågor m.m.

I det föregående har påvisats hur liten andel av de fartyg som släpper ut olja i havet som blir identifierade. Det har också framhållits att man inte kan få en fullgod effekt av en så ingripande sanktionsavgift som den här föreslagna, om man inte kan hålla upptäcktsprocenten på en godtagbar nivå. Rent tekniskt har möjligheterna att upptäcka utsläpp och identifiera lagöverträdare ökat under senare år, framför allt genom den utökade flygövervakningen och nya tekniska hjälpmedel som används vid denna. Även andra metoder har prövats. Det har förekommit prov med partikelmärkning av olika oljor. Metoderna för att analysera oljeprover från utsläpp till sjöss undergår en kontinuerlig utveckling och förbättring.

I betänkandet (Ds K 1981:3) Partikelmärkning av olja i fartygs maskinrum och av lätta lastoljor m.m. finns en kortfattad beskrivning av kustbevakningens flygövervakning, som kan vara lämplig att återge här.

För reguljär havs- och kustövervakning bedriver tullverkets kustbevakning regelmässigt flygövervakning med tre flygplan. Syftet härmed är bl.a. att upptäcka överträdel-

ser av bestämmelser beträffande fiskets och sjötrafikens bedrivande, utnyttjande av kontinentalsockeln, förbud mot utsläpp av olja m.m. Då överträdelser konstateras dirigeras kustbevakningsfartyg till platsen för vidtagande av erforderliga åtgärder. Vid upptäckt av oljeutsläpp utför kustbevakningsfartyg provtagning och eventuella bekämpningsåtgärder. Flygplanen är utrustade med ett avancerat navigations- och lägesbestämningssystem. Till detta system är kopplat, via en mikro dator, kamerautrustning bestående av två kameror. Samtliga flygplan är härutöver utrustade med sidspanande radar (Side Looking Airborne Radar - SLAR) för upptäckt av oljeutsläpp på vattenytan även under mörker och dålig sikt. Ett av flygplanen är dessutom försett med en s.k. IR/UV-scanner (IR-infraröd, UV-ultraviolet) som medger registrering av betydelsefull information om upptäckta oljeutsläpp. En närmare redogörelse om flygplanen och utrustningens funktion och användning finns i bilaga 4<sup>1</sup>.

F.n. är det tekniskt sett möjligt att från kustbevakningsens flygplan under olika väder- och ljusförhållanden med god säkerhet upptäcka operationella oljeutsläpp. Vid mörker och kraftigt nedsatt sikt kan det dock vara svårigheter att från flygplanet identifiera fartyg som misstänks för oljeutsläpp. I och med att det är möjligt att från flygplanet bestämma fartygets exakta position finns det i vissa fall möjlighet att från exempelvis landbaserad radarstation följa fartyget till dess ett bevakningsfartyg kan skickas ut till det misstänkta fartyget för att identifiera detta.

För att flygövervakning skall kunna ha någon reell preventiv effekt krävs att flygplanen utnyttjas i så stor utsträckning att man på fartygen har anledning att känna sig kontinuerligt övervakade. Så är inte fallet f.n. Tillgängligt flygtidsuttag var för budgetåret 1979/80 ca 1 800 timmar. För budgetåret 1980/81 beräknas totalt högst ca 1 500 timmar kunna tas ut. Kostnaderna för flygverksamheten - inkl. från Swedair leasade flygplan - uppgick under 1979/80 till ca 4,1 milj. kr. exkl. moms. För att flygövervakningen skall få god preventiv effekt erfordras att flygtidsuttaget kraftigt ökas. Med hänsyn till att en stor andel av kostnaderna är att hänföra till fasta kostnader blir merkostnaden för ett ökat antal flygtimmar relativt liten. Om flygtiden ökar till 2 000 timmar per år beräknar kustbevakningen att totalkostnaden stiger till ca 4,6 milj. kr. och vid 3 000 timmar till ca 5,5 milj. kr.

---

<sup>1</sup> Redogörelsen finns även fogad till denna promemoria som bilaga 4. Som bilaga 5 har medtagits en presentation och bildbilaga från Rymsbolaget, Ny avancerad teknik för övervakning av oljeutsläpp i kustbevakningens fjärranalytiskflygplan.

Flygfotografering är även internationellt det vanligaste sättet för att identifiera fartyg som släpper ut olja till sjöss. När ett flygplan direkt fotograferar ett utsläpp från ett fartyg och även fartyget med dess namn anses allmänt tillräckliga bevis föreligga mot fartyget. En lång rad stater skickar sålunda anmälningar till IMCO om utsläpp från namngivna fartyg av olika nationaliteter. Utsläppen har i allmänhet fotograferats från flygplan. Flygfotografier av det slag kustbevakningen tar torde i allmänhet utgöra tillfredsställande bevisning i mål om vattenföroreningsavgift. Om fotografierna och annan tillgänglig bevisning entydigt pekar på att ett visst fartyg har släppt ut olja, bör invändningar från befälhavarens eller redarens sida inte ha någon framgång, om dessa inte förebringa godtagbara bevis för att deras fartyg är oskyldigt.

Kustbevakningens flygtidsuttag beräknas under budgetåret 1981/82 uppgå till 1 800 timmar. Merkostnaden för ett uttag av 3 000 timmar per år har beräknats till ca 1,6 milj. kr. Skulle en sådan ökning medföra en påtagligt högre identifieringsgrad än f.n. torde de satsade pengarna vara väl använda, eftersom den preventiva effekten sannolikt skulle resultera i avsevärt mindre föroreningar och därmed lägre kostnader och mindre skadeverkningar.

Av betänkandet (Ds K 1981:3) Partikelmärkning av olja i fartygs maskinrum och av lätta lastoljor m.m. framgår att det av tekniska skäl inte är möjligt att använda partikelmärkningssystemet på rester av lätta lastoljor. Utförda försök med märkning av maskinrumsoljor har dock givit positivt resultat. Ytterligare försök behöver dock göras innan metodens tillförlitlighet kan bedömas.

Med stöd av 7 kap. 11 § andra stycket VFL får polismyndighet, sjöfartsverket eller kustbevakningen ta oljeprov ombord på ett fartyg och för sådant ändamål avbryta fartyg-

gets resa, om det inte leder till någon väsentlig olägenhet.

#### 5.8 Ekonomiska konsekvenser

Såvitt det nu kan bedömas kommer tullverkets kustbevakning att få svara för huvuddelen av arbetet med vattenföroreningsavgiften. Fastställandet av avgiften och delgivning av befälhavare eller redare synes inte medföra någon sådan påtaglig utökning av de arbetsuppgifter kustbevakningen redan har att det behövs resursförstärkningar för det. Inte heller för sjöfartsverkets del torde någon resursförstärkning behövas.

Arbetsgruppen har flera gånger i det föregående framhållit hur viktigt det är att utsläpp av olja och andra skadliga ämnen upptäcks och att de fartyg som gör sig skyldiga till utsläpp identifieras. Mot den bakgrunden är det viktigt att kustbevakningens flygspaning hålls på en godtagbar nivå. Som framgår av avsnitt 5.7 skulle en väsentlig utökning av flygtiden kosta förhållandevis litet. Medför en sådan ökning en påtagligt högre identifieringsgrad än f.n. torde de satsade pengarna vara väl använda, eftersom den preventiva effekten sannolikt skulle resultera i avsevärt mindre föroreningar och därmed även mindre kostnader och skador. F.n. pågår diskussioner inom ramen för det nordiska samarbetet om ökad gemensam flygövervakning. Detta avses ske genom samordning och ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser. En ökad effektivitet uppnås också genom den successiva utvecklingen av materielen som sker inom befintliga anslagsramar. För att ytterligare förbättra flygövervakningen bör omprioriteringar kunna övervägas. Arbetsgruppen lägger inte fram något eget förslag till utökning av flygspaningen men utgår från att frågan fortlöpande bevakas av generaltullstyrelsen.

5.9 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har arbetsgruppen upprättat ett förslag till ändring i VFL.

Förslaget har fogats till denna promemoria som bilaga 6.

Till komplettering av lagförslaget har utarbetats ett utkast till vissa ändringar i förordningen (1980:789) om vattenförorening från fartyg. Utkastet återfinns i bilaga 7.

5.10 Specialmotivering till lagförslaget

De föreslagna bestämmelserna om vattenföroreningsavgift blir så många att arbetsgruppen har funnit det lämpligt att samla dem i ett nytt kapitel i VFL. Detta bör placeras som ett nytt 10 kap. omedelbart efter kapitlet om ansvar för brott mot VFL. Det nuvarande 10 kap. kommer därefter att få beteckningen 11 kap.

10 kap.

## 1 §

En särskild avgift (vattenföroreningsavgift) skall tas ut, om något av de förbud mot vattenförorening från fartyg som avses i 2 kap. 2 eller 3 § har överträtts och utsläppet inte är obetydligt. Detsamma gäller om ett sådant utsläpp som avses i 2 kap. 4 § inte har begränsats så långt det är möjligt.

Vattenföroreningsavgiften tillfaller staten.

Såsom har framhållits i avsnitt 5.4 skall vattenföroreningsavgift - liksom straffstadgandet i 9 kap. 1 § VFL - utgå från reglerna i 2 kap. VFL om förbud mot förorening från fartyg. Bestämmelserna där och i verkställighetsföre-

skrifterna överensstämmer med regleringen i konventionerna och kan därför användas för både svenska och utländska fartyg. Avgift skall således utgå om skadliga ämnen släpps ut i strid mot förbud som gäller enligt VFL 2 kap. 2 § första stycket eller mot 2 kap. 4 § eller i strid mot föreskrift som har meddelats med stöd av VFL 2 kap. 2 § andra stycket eller 2 kap. 3 §. Detta innebär att de objektiva kriterierna för brott och för avgiftsuttag stämmer överens. Avgift skall tas ut oberoende av uppsåt eller oaktsamhet hos gärningsmannen. Avgiftsskyldigheten bygger således på strikt ansvar. Avgiften är i detta avseende konstruerad på samma sätt som miljöskyddsavgiften.

Med utsläpp avses enligt definitionen i 1 kap. 2 § VFL varje utsläpp i havet eller andra vattenområden, såsom utströmning, kvittblivning, spill, läckage, utpumpning, utspridning eller uttömning. I samma paragraf finns även definitioner av bl.a. fartyg och skadligt ämne. Vad som avses med olja finns angivet i 2 kap. 1 § i sjöfartsverkets kungörelse (SJÖFS 1980:48) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

För att avgift skall tas ut krävs inte, såsom för miljöskyddsavgiften, att överträdelsen har medfört ekonomiska fördelar. Bakgrunden till detta har belysts i avsnitt 5.4. Inte heller krävs det några särskilt kvalificerade utsläpp för att avgift skall utgå. Det finns således inget krav motsvarande miljöskyddslagens krav på "betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar". Intresset av att skydda olika vattenområden från förorening från fartyg är så stort att några dylika kvalificeringar i fråga om utsläppen inte kan upprätthållas. Däremot bör inte varje utsläpp, hur litet eller obetydligt som helst, medföra att vattenföroreningsavgift tas ut. Det framstår som särskilt betydelsefullt om man har höga minimiavgifter, såsom 5 000 kr. för ett utsläpp av olja. Ett utsläpp av ett par liter olja kan inte rimligen medföra en så hög

avgift. Var den nedre gränsen för utsläpp skall sättas torde lämpligen böra bestämmas i rättstillämpningen. I lagtexten har begränsningen uttryckts så, att avgift skall utgå om utsläppet inte är obetydligt. Vad man främst har att beakta är om den utsläppta kvantiteten är obetydlig. Den nedre gränsen bör emellertid kunna variera med hänsyn till ämnets farlighetsgrad.

Bestämmelsen i 2 kap. 4 § VFL att ett utsläpp av skadliga ämnen som skett till följd av en olyckshändelse skall begränsas så långt det är möjligt bygger på de undantag från utsläppsförbuden som finns i konventionerna. Dessa undantag har t.ex. i bilaga I till Marpolkonventionen följande utformning. Utsläppsförbuden äger inte tillämpning i fråga om

a) sådant utsläpp i havet av olja eller oljehaltig blandning som är nödvändigt för ett fartygs säkerhet eller för att rädda människoliv till sjöss, eller

b) sådant utsläpp i havet av olja eller oljehaltig blandning som är en följd av en skada på fartyget eller dess utrustning

1) förutsatt att alla rimliga försiktighetsåtgärder har vidtagits efter det att skadan inträffat eller utsläppet upptäckts, i syfte att hindra eller så långt som möjligt begränsa utsläppet, och

2) utom när ägaren eller befälhavaren handlat antingen i avsikt att orsaka skada eller vårdslöst och med kännedom om att en skada troligen skulle bli följden, eller

c) utsläpp i havet av ämnen som innehåller olja och som godkänts av landets myndigheter, när de används i syfte

att bekämpa särskilda föroreningsincidenter för att så långt som möjligt begränsa skada på grund av förorening.

Har ett utsläpp skett till följd av en sådan olyckshändelse som här avses skall vattenföroreningsavgift bara tas ut, om utsläppet inte har begränsats så långt det är möjligt. De krav som härvid ställs på besättningen framgår av b). Denna typ av utsläpp skiljer sig från de avsiktliga utsläppen och kan i rättstillämpningen tänkas medföra vissa problem. I mer tveksamma fall kommer sådana ärenden troligen att hänskjutas till domstols prövning.

## 2 §

Vattenföroreningsavgiften skall påföras fartygets redare eller, om redare saknas eller det inte kan fastställas vem som är redare, fartygets ägare.

Överlåtelse av fartyget eller rederiföreelsen befriar inte redaren eller ägaren från betalningsskyldigheten.

Att avgiften skall påföras redaren har nämnts flera gånger tidigare. Man kan dock fråga sig varför det skall vara möjligt att påföra ägaren avgift.

På flera ställen i VFL ställs krav på eller ges möjligheter att ingripa mot fartygets redare eller ägare, t.ex. i 6 kap. 9 §, 7 kap. 8 § och 9 kap. 6 §. Den sistnämnda paragrafen föreskriver straff för redaren eller ägaren i vissa närmare uppräknade fall. Bestämmelsen motsvarar till väsentliga delar 24 § i lagen (1972:275) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. I prop. 1972:38 uttalades (s.77) att alla fartyg inte har redare och att även ägaren därför gjordes ansvarig enligt paragrafen. Om det fanns redare skulle han emellertid i första hand ha ansvaret.

I de fall där det blir aktuellt att ta ut vattenföroreningsavgift torde det vara ytterligt sällsynt att ett far-

tyg inte har redare. I de allra flesta fall är det därför redaren som skall göras betalningsskyldig. Det kan dock tänkas fall, särskilt i fråga om utländska fartyg, där det kan vara svårt att klarlägga vem som är redare och där det är möjligt att via fartygsregister få besked om vem som är ägare. Av effektivitetsskäl är det angeläget att kunna vända sig mot ägaren i ett sådant fall. Sedan får det ankomma på ägaren och den eventuella redaren att sinsemellan göra upp om vem som slutligen skall stå för avgiften.

Begreppet redare finns inte definierat i svensk lagstiftning. Med begreppet förstås vanligen den som "reder" fartyget, dvs. handhar driften av det och bemannar det. I normalfallet är det inte svårt att fastställa vem som är redare. Vid uthyrning av ett fartyg i huvudsak obemannat, s.k. bareboat charter, är det förhyraren som driver och bemannar fartyget och som följaktligen är att betrakta som redare.

Som har framhållits i avsnitt 5.4 skall vattenföroreningsavgift påföras fartygets redare eller ägare, oavsett om denne är en fysisk eller juridisk person. Det bör i detta sammanhang påpekas att särskilda ansvarighetsregler gäller delägare i partrederi enligt 40 § sjölagen. Partrederiformen är en mycket vanlig form för ägande av fartyg inte bara i Sverige utan även utomlands.

Av intresse här är vissa uttalanden i prop. 1980/81:92 om ändring i miljöskyddslagen om vem som är rätt avgiftssubjekt när en rörelse har överlåtits efter det att gärningen begicks men före avgiftstalans väckande (s. 85 f.). Där uttalas bl.a. följande. Drevs rörelsen av en fysisk person när gärningen begicks, skall han svara för avgiften likaväl som för det straff som kan dömas ut för gärningen. Han har ju tillgodogjort sig fördelarna, även om han har överlåtit rörelsen. I fråga om verksamhet som drivs av aktiebolag eller andra juridiska personer kan åtskillnad göras

mellan det fall då överlåtelsen avser den verksamhet, t.ex. en fabrik, vari överträdelsen har begåtts. Anspråket på miljöskyddsavgiften riktar sig mot den förmögenhetsmassa som hålls samman av t.ex. ett aktiebolag. Att bolaget överlåts inverkar sålunda inte ens i fall som gäller fåmansbolag på frågan om vem som är rätt avgiftssubjekt. Av samma skäl kan inte heller en överlåtelse av själva den anläggning vari överträdelsen har begåtts befria det överlåtande bolaget från ansvaret för miljöskyddsavgiften.

Samma principer bör gälla för överlåtelser av fartyg och rederirörelse. Eftersom sådana överlåtelser är mycket vanliga och man möjligen kan befara att skentransaktioner kan vidtas för att försvåra uttagandet av avgift, har en erinran av denna innebörd tagits in som ett andra stycke i paragrafen.

### 3 §

Vattenföreningensavgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläppets art och omfattning samt fartygets storlek. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddelar närmare föreskrifter om avgiftens storlek.

Utformningen av den s.k. parametern för vattenföreningensavgiften har diskuterats utförligt i avsnitt 5.4. Såsom har angetts där skall man som utgångspunkt för avgiftsberäkningen ta utsläppets art och vad utsläppet åtminstone har omfattat och sedan med ledning av en avgiftstabell, där olika belopp har tagits upp för olika fartygsstorlekar, avläsa avgiften. Exempel på en avgiftstabell för oljeutsläpp finns i avsnitt 5.4. Liknande tabeller skall finnas även för andra skadliga ämnen. Tabellerna bör beslutas av regeringen och tas in i förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförening från fartyg. Vissa tabeller kan möjligen beslutas av myndighet under rege-

ringen. Det bör därför finnas en möjlighet till subdelegation.

Tillämpningen av vattenföroreningsavgiften bör - på samma sätt som i fråga om miljöskyddsavgiften - vara obligatorisk. Om det föreligger förutsättningar för att ta ut avgift skall kustbevakningen besluta om sådan, om inte detta i särskilda fall skulle framstå som otillbörligt.

#### 4 §

Vattenföroreningsavgiften får sättas under vad som följer av de föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 § eller efterges, om särskilda omständigheter föreligger.

Paragrafen motsvarar 55 § miljöskyddslagen och har liksom den till syfte att mildra effekten av den obligatoriska och strikta tillämpningen av avgiftsreglerna. Jämkningsmöjligheterna är enbart avsedda för undantagsfall. En tänkbar grund för nedsättning eller eftergift är att befälhavaren visar att han trots alla rimliga försök inte har kunnat lämna vattenföroreningarna till mottagningsanordning i land. Mot bakgrund av den utbyggnad av mottagningsanordningar som skett bl.a. i Sverige under senare år och med hänsyn till avgiftens preventiva syfte finns det inte anledning att tillämpa jämningsmöjligheterna annat än i mycket speciella fall.

#### 5 §

Frågor om vattenföroreningsavgift prövas av myndighet som regeringen utser.

Myndighetens beslut om vattenföroreningsavgift verkställs som domstols dom.

Frågan om handläggande myndighet har tidigare behandlats i avsnitt 5.6. I normalfallet skall avgiftsfrågorna handläggas av tullverkets kustbevakning, men även sjöfartsverket skall ha rätt att göra ingripanden i brådskande fall. Det-

ta bör framgå av förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Ett skäl att inte ange myndigheternas namn i lagen är att det kan bli aktuellt med namnförändringar i framtiden på grund av förslag till samslagning av sjöfartsverket och kustbevakningen.

Ett avgiftsbeslut av tullverket bör verkställas som domstols dom. Detsamma gäller enligt 58 § andra stycket miljöskyddslagen för koncessionsnämndens beslut om miljöskyddsavgift (jfr prop. 1980/81:92 s. 466 f.).

## 6 §

För att säkra bevisning eller säkerställa statens anspråk på vattenföroreningsavgift får myndighet som avses i 5 § och annan myndighet som regeringen utser meddela de förbud och förelägganden som är nödvändiga, såsom

1. förbud mot fartygets avgång eller vidare resa,
2. förbud att påbörja eller fortsätta lastning, lossning, läktring eller bunkring,
3. föreläggande att fartyget skall följa en viss färdväg,
4. föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats.

Beslutats förbud eller föreläggande skall 7 kap. 7-10 §§ gälla i tillämpliga delar.

Möjligheten till snabba och effektiva myndighetsingripanden är av väsentlig betydelse för att man skall uppnå goda resultat med vattenföroreningsavgiften. I detta syfte bör man, i enlighet med vad som anförts i avsnitt 5.5, utnyttja relevanta möjligheter till ingripanden bland den "katalog" av åtgärder som finns uppräknade i 7 kap. 5 § VFL.

Har ett sådant förbud eller föreläggande beslutats av tullverket eller sjöfartsverket, skall det genast underställas gränschefen (jfr avsnitt 5.6).

Beslutats förbud eller föreläggande skall 7 kap. 7-10 §§ VFL gälla i tillämpliga delar. Detta innebär bl.a. att viete får sättas ut, att polismyndighet om det behövs skall

vidta åtgärder för att förhindra överträdelse av förbud mot fartygs avgång eller vidare resa samt att tull- och lotsmyndigheterna skall, så länge förbudet gäller, inställa de förrättningar för fartygets resa som ankommer på dem.

## 7 §

Till säkerställande av anspråk på vattenföroreningsavgift får domstol som avses i 9 kap. 8 § förordna om kvarstad. Därvid gäller i tillämpliga delar vad i 15 kap. rättegångsbalken är föreskrivet om kvarstad för fordran.

Paragrafen har en motsvarighet i 57 § miljöskyddslagen.

I den allmänna motiveringen har frågor om kvarstad behandlats i avsnitt 5.5. För att göra det möjligt att väcka talan vid sjörättsdomstol har en hänvisning gjorts till 9 kap. 8 § VFL. Att talan om kvarstad skall väckas av tullverket framgår av utkastet till ändringar i förordningen.

Av naturliga skäl kommer förordnanden om kvarstad i allmänhet att rent faktiskt avse det fartyg som har släppt ut skadliga ämnen. Det finns emellertid inget som hindrar att annan egendom väljs för att säkerställa betalning av vattenföroreningsavgiften. Sålunda kan t.ex. ett annat av redarens fartyg bli föremål för kvarstad.

Förbud enligt 6 § bör inte gälla under några längre tidsperioder. Skulle säkerhet inte ställas och förbudet kommer att gälla mer än en vecka efter beslut om vattenföroreningsavgift har meddelats torde tullverket böra ansöka om kvarstad hos domstol.

## 8 §

Så snart betryggande säkerhet har ställts för vattenföroreningsavgift skall, om inte bevisning måste säkras, förbud som avses i 6 § eller kvarstad enligt 7 § upphävas.

Ställs betryggande säkerhet för vattenföroreningsavgift bortfaller i allmänhet skälet för en säkerhetsåtgärd. Har bevisning hunnit säkras, skall säkerhetsåtgärden upphöra så snart som möjligt. Detta gäller oavsett om myndighet har fattat ett beslut enligt 6 § eller om domstol har beslutat om kvarstad. Se vidare i avsnitt 5.5.

## 9 §

Myndighets beslut om vattenföroreningsavgift och beslut om förbud eller föreläggande enligt 6 § överklagas genom besvär hos domstol som avses i 9 kap. 8 §.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till domstolen inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

## 10 §

Vid prövning av besvär över beslut om vattenföroreningsavgift tillämpas lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden. Därvid gäller för klaganden i tillämpliga delar vad som är föreskrivet om sökande.

I fråga om domstolsprövningen av vattenföroreningsavgift hänvisas till framställningen i avsnitt 5.6.

Genom att ärendelagen skall tillämpas kommer enligt 5 § vid förhandling inför rätten att i tillämpliga delar gälla vad i rättegångsbalken är stadgat om huvudförhandling i tvistemål. En fördel är att det enligt samma paragraf är möjligt att avgöra ärendet i sökandens eller annans utevaro. Eftersom ärendet är tvistigt skall det prövas av minst tre och högst fyra lagfarna domare. Mot tingsrätts beslut får talan föras i hovrätten enligt 52 kap. rättegångsbalken.

Enligt förslaget till ändringar i förordningen skall tullverket vara klagandens motpart.

Förslag tillLag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg

dels att nuvarande 10 kap. skall betecknas 11 kap.,

dels att i lagen skall införas ett nytt 10 kap. av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse10 kap. Vattenföroreningsavgift

## 1 §

En särskild avgift (vattenföroreningsavgift) skall tas ut, om något av de förbud mot vattenförorening från fartyg som avses i 2 kap. 2 eller 3 § har överträtts och utsläppet inte är obetydligt. Detsamma gäller om ett sådant utsläpp som avses i 2 kap. 4 § inte har begränsats så långt det är möjligt.

Vattenföroreningsavgiften tillfaller staten.

## 2 §

Vattenföroreningsavgiften skall påföras fartygets redare eller, om redare saknas eller det inte kan fastställas vem som är redare, fartygets ägare.

Överlåtelse av fartyget eller rederirörelsen befriar inte redaren eller ägaren från betalningsskyldigheten.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

3 §

Vattenföroreningsavgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläp-  
pets art och omfattning samt far-  
tygets storlek. Regeringen eller  
den myndighet som regeringen utser  
meddelar närmare föreskrifter om  
avgiftens storlek.

4 §

Vattenföroreningsavgiften får  
sättas under vad som följer av de  
föreskrifter som har meddelats med  
stöd av 3 § eller efterges, om  
särskilda omständigheter förelig-  
ger.

5 §

Frågor om vattenföroreningsav-  
gift prövas av myndighet som rege-  
ringen utser.

Myndighetens beslut om vatten-  
föroreningsavgift verkställs som  
domstols dom.

6 §

För att säkra bevisning eller  
säkerställa statens anspråk på  
vattenföroreningsavgift får myn-  
dighet som avses i 5 § och annan  
myndighet som regeringen utser  
meddela de förbud och föreläggan-  
den som är nödvändiga, såsom

1. förbud mot fartygets avgång  
eller vidare resa,

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

2. förbud att påbörja eller fortsätta lastning, lossning, läktring eller bunkring,

3. föreläggande att fartvoet skall följa en viss färdväg,

4. föreläggande att fartvoet skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehålls-  
plats.

Beslutas förbud eller föreläggande skall 7 kap. 7-10 §§ gälla i tillämpliga delar.

7 §

Till säkerställande av anspråk på vattenföroreningsavgift får domstol som avses i 9 kap. 8 § förordna om kvarstad. Därvid gäller i tillämpliga delar vad i 15. kap. rättegångsbalken är föreskrivet om kvarstad för fordran.

8 §

Så snart betryggande säkerhet har ställts för vattenföroreningsavgift skall, om inte bevisning måste säkras, förbud som avses i 6 § eller kvarstad enligt 7 § upphävas.

9 §

Myndighets beslut om vattenföroreningsavgift och beslut om förbud eller föreläggande enligt 6 § överklagas genom besvär hos domstol som avses i 9 kap. 8 §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Besvärshandlingen skall ha kommit in till domstolen inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

10 §

Vid prövning av besvär över beslut om vattenföroreningsavgift tillämpas lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden. Därvid gäller för klaganden i tillämpliga delar vad som är föreskrivet om sökande.

---

Denna lag träder i kraft den

Bestämmelserna i 10 kap. tillämpas endast i fråga om överträdelser som har skett efter ikraftträdandet.

Utkast tillFörordning om ändring i förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg

dels att nuvarande 9 kap. skall betecknas 10 kap.,

dels att i förordningen skall införas ett nytt 9 kap. av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse9 kap. Vattenföroreningsavgift

1 §

Vattenföroreningsavgift för olja utgår enligt nedanstående tabell.

Utsläppt oljemängd i liter	Avgift i kr. för fartyg i storlek (tdw)			
	upp till 5 000 tdw	5 001- 50 000 tdw	50 001- 100 000 tdw	100 001 tdw och större
mindre än 1 000	5 000 kr.	7 500 kr.	10 000 kr.	12 500 kr.
1 000- 5 000	10 000 "	15 000 "	20 000 "	25 000 "
5 001- 25 000	20 000 "	30 000 "	40 000 "	50 000 "
25 001-100 000	40 000 "	60 000 "	80 000 "	100 000 "
100 001-500 000	80 000 "	120 000 "	160 000 "	200 000 "
500 001 och mer	150 000 "	225 000 "	300 000 "	400 000 "

2 § och följande paragrafer skall innehålla tabeller för andra skadliga ämnen än olja.

-----

Kuvarande lydelseFöreslagen lydelse

5 §

Prövning av frågor om vattenföroreningsavgift enligt 10 kap. 5 § lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg ankommer på tullverket.

Beslut enligt 10 kap. 6 § lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg får meddelas av sjöfartsverket, om tullverkets beslut inte kan avvaktas med hänsyn till att det behövs snara åtgärder för att säkra bevisning eller säkerställa statens anspråk på vattenföroreningsavgift.

6 §

Beslut enligt 10 kap. 6 § lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg, som har meddelats av någon annan än chefen för generaltullstyrelsens bevakningsbyrå (gränschefen), skall genast underställas denne. Beslut som skall underställas får inte överklagas.

7 §

Myndighets beslut varigenom någon har påförts vattenföroreningsavgift skall delges den beslutet avser samt fartygets befälhavare.

Beslutats förbud eller föreläggande med stöd av 10 kap. 6 §

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg skall myndigheten vidta sådana åtgärder som anges i 7 kap. 6 §.

8 §

Ansökan om kvarstad enligt 10 kap. 7 § lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg görs av tullverket.

Tullverket företräder staten i mål om vattenföroreningsavgift vid domstol.

---

Denna förordning träder i kraft den

## Sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian (Ds K 1981: 8) Vattenföreningssavgift

### 1 Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av riksåklagaren (RÅ), hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, rikspolisstyrelsen, brottsförebyggande rådet (BRÅ), chefen för marinen, sjöfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, kommerskollegium, generaltullstyrelsen, statens brandnämnd, länsstyrelserna i Stockholm, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Norrbottens län, de svenska ledamöterna av Nordiska oljeskyddsunionens råd, Sjöassuradörernas förening, Svenska bankföreningen, Svenska hamnförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska maskinbefälsförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska petroleum institutet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Sveriges fartygsbefälsförening, Sveriges kemiska industrikontor, Sveriges industriförbund, Sveriges redareförening, Sveriges varvsindustriförening och Sjösportens samarbetsdelegation.

RÅ har överlämnat yttranden från överåklagaren i Stockholm samt länsåklagarna i Malmöhus län, Älvsborgs län samt Blekinge län och Kronobergs län. Rikspolisstyrelsen har överlämnat ett gemensamt yttrande från Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer. Kommerskollegium har bifogat yttranden från Stockholms resp. Skånes handelskammare medan länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län bilagt yttranden av Göteborgs, Lysekils och Sotenäs kommuner. Länsstyrelsen i Malmöhus än har bifogat yttranden från Landskrona kommun och Helsingborgs hamn. Fiskeristyrelsen har överlämnat yttranden från fiskeriintendenterna i nedre norra, nedre södra, östra och västra distrikten samt från fiskenämnderna i Östergötlands och Göteborgs och Bohus län.

Sveriges industriförbund har hänvisat till det yttrande som förbundet gemensamt med ytterligare näringslivsorganisationer avgav över departementspromemorian (Ds Ju 1981:3) Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet.

### 2 Remissyttrandena

#### 2.1 Allmänna synpunkter

Så gott som samtliga remissinstanser vitsordar att det föreligger ett behov av ytterligare åtgärder för att motverka olagliga utsläpp

av olja eller andra skadliga ämnen från fartyg. Sålunda delar *hovrätten över Skåne och Blekinge* den i promemorian redovisade uppfattningen att de nu tillgängliga sanktionerna, böter och fängelse, inte är tillräckliga för att förhindra överträdelser av gällande bestämmelser på detta område.

*Kammarrätten i Göteborg* finner det angeläget att det görs kraftfulla ingripanden mot de omfattande utsläppen av olja och andra farliga ämnen från fartyg. Skadeverkningarna av sådana utsläpp begränsar sig inte till vad som kan iakttas under den närmaste tiden efter utsläppet, vilket redan det i många fall är av skrämmande omfattning. Ofta har man dessutom anledning att räkna med långvariga, i vissa fall bestående skador. All erfarenhet visar enligt *kammarrätten* att nuvarande sanktionsmedel inte är tillräckliga för att effektivt motverka vattenföroreningar genom oljeutsläpp o. d. Svagheter i det nuvarande sanktionssystemet är att det krävs att skadan har uppkommit genom uppsåt eller oaktsamhet, vilket kan vara svårt att bevisa, och att det mestadels inte träffar den som ytterst drar vinning av överträdelserna, nämligen redaren eller ägaren av fartyget. Mot denna bakgrund framstår den föreslagna vattenföroreningsavgiften som ett lämpligt komplement till det nuvarande sanktionssystemet.

*Länsåklagaren i Blekinge län och Kronobergs län* finner det, av samma skäl som låg bakom införandet av en överlastavgift, motiverat med att införa den föreslagna vattenföroreningsavgiften. Denna måste då ovillkorligen vara så ingripande att den får avsedd preventiv verkan. Det får anses uppenbart att de möjligheter som f. n. står till buds genom ådömande av bötesstraff är otillräckliga även om maximistraff skulle utdömas. Särskilt angeläget torde det vara att avgift kan påföras även juridiska personer.

*Fiskeristyrelsen* hälsar förslaget om vattenföroreningsavgift med tillfredsställelse. Det förhållandet att de operationella utsläppen klart överstiger utsläppen orsakade av olyckor både till antal och omfattning understryker kraftigt behovet av en sanktionsavgift, som är ekonomiskt kännbar.

*Svenska naturskyddsföreningen* framhåller att föreningen under mycket lång tid arbetat för att minska oljeföroreningen av världshaven och att man mot denna erfarenhetsbakgrund delar åsikten att ekonomiska styrmedel är ett ändamålsenligt komplement till internationella konventioner och andra administrativa styrmedel.

*Sveriges fartygsbefälsförening* anser att möjligheten att ta ut en avgift direkt från fartygets redare eller ägare är ett steg i rätt riktning mot att minska de förekommande avsiktliga utsläppen av bl. a. oljerester från fartyg och anför vidare.

De böter som i dag ådöms ansvarigt befäl ombord uppfattas i många fall som högst orättvisa eftersom utsläppen i de fall de är avsiktliga är ett resultat av att rederiet eller yttre omständigheter som väder och vind och hårt pressat tidsschema för fartyget omöjliggjort för befälhavaren att hinna med att uppsöka en av de fåtaliga mottagningsanläggningarna. Berört befäl

har givetvis målsättningen att inte medverka till vattenföroeningen vare sig i svenska eller utländska farvatten.

Två instanser – *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges redareförening* – ifrågasätter om det finns ett reellt behov av en vattenföroreningsavgift. *Sveriges industriförbund* redovisar en principiellt avvisande ståndpunkt till sanktionsavgifter. Förbundet påpekar att sådana avgifter påförs efter relativt schablonmässiga grunder och utan hänsyn till betalningsförmågan hos ett företag, vilket gör att sanktionen kan slå mycket ojämnt och leda till en snedvridning av konkurrensen. En grupp vars intressen det finns anledning att särskilt beakta inom ramen för ett system med sanktionsavgifter är de oprioriterade borgenärerna. Avsaknaden av billighetsöverbäganden vid utdömandet av sanktionsavgifter kan leda till företagets konkurs och drabba de oprioriterade borgenärerna hårt. I ett allmänt sett svårt ekonomiskt läge kan därför ett strikt ansvar av typen sanktionsavgifter leda till en onödig utslagning av företag. Industriförbundet understryker vidare att den inom svensk straffrätt sedan länge etablerade skuldprincipen går förlo-rad vid ett system med sanktionsavgifter. Det är, framhåller förbundet, viktigt att samhället upprätthåller den principen även när det gäller över-trädelser som har begåtts inom en juridisk persons verksamhet. En ohej-dad utbyggnad av ett sanktionsavgiftssystem – utan förankring i det all-männa rättsmedvetandet – där principen om bevisad skuld får stå tillbaka kan få menliga konsekvenser för hela den svenska straffrätten och regel-systemets preventiva effekter.

Nästan alla remissinstanser godtar att det införs en ekono-misk sanktion av det slag som har föreslagits i promemorian. Uttryck-liga tillstyrkanden har sålunda lämnats av *RA, överåklagaren i Stockholm, länsåklagaren i Blekinge län och Kronobergs län, länsåklagaren i Älvsborgs län, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, rikspolisstyrelsen, BRÅ, sjö-fartsverket, statskontoret, fiskeristyrelsen, fiskeriintendenterna i nedre södra, östra och västra distrikten, fiskenämnderna i Östergötlands samt Göteborgs och Bohus län, statens naturvårdsverk, Skånes handelskam-mare, generaltullstyrelsen, statens brandnämnd, länsstyrelsen i Göte-borgs och Bohus län, Göteborgs, Lysekils och Sotenäs kommuner, läns-styrelsen i Malmöhus län, Landskrona kommun, Helsingborgs hamn, länsstyrelsen i Norrbottens län, Föreningen Sveriges länspolischefer, För-eningen Sveriges polischefer, de nordiska ledamöterna av Nordiska olje-skyddsunionens råd, Sjöassuradörernas förening, Svenska hamnförbun-det, Svenska kommunförbundet, Svenska maskinförbundet, Svens-ka naturskyddsföreningen, Sveriges domareförbund och Sjösportens sam-arbetsdelegation.*

*Sveriges advokatsamfund* avstyrker att man nu inför vattenförorenings-avgifter och anför.

Med hänsyn till att fall av vattenförorening från fartyg ofta inträffar och att dessa inte sällan är av allvarlig beskaffenhet måste samhället ha möjlighet att vidtaga kraftfulla och effektiva skyddsåtgärder. Dessa bör vara av såväl praktisk som juridisk art. Samfundet anser att behovet av juridiska möjligheter att ingripa mot fartyg som orsakar vattenförorening redan nu är rimligt väl tillgodosett medan resurserna att praktiskt övervaka vattenområdena och ingripa mot fartyg som genom utsläpp förorenar dessa inte på långt när är tillräckliga.

Sålunda finns det straffsanktioner mot dem som är ansvariga för oljeutsläpp. Vidare finns det i gällande lag byggd på internationell konvention strikt ersättningsansvar för skada vållad genom oljeutsläpp från lastade tankfartyg. Ersättningskyldigheten är osedvanligt väl garanterad genom dels rederiernas protection-försäkring till mycket betydande belopp och dels den särskilda internationella oljeskadefonden (SFS 1973: 1199).

Motsvarande stränga skyddsreglering finns i princip inte för oljeutsläpp från land. Därvid skall beaktas att utsläpp från land svarar för den dominerande delen av havsföroreningarna. Ett mindre antal spektakulära katastrofskador från fartyg har fäst den allmänna uppmärksamheten på utsläpp från fartyg på ett sätt som måhända inte motiveras av dessas relativa betydelse för havsmiljön i stort. Vidare härrör de katastrofartade utsläppen inte från tankrengöring och andra operationella utsläpp utan från haverier, där den preventiva effekten av avgifter eller andra sanktioner är obetydlig. Katastrofutsläppen i samband med olyckorna med bl. a. Torrey Canyon och Amoco Cadiz har föranlett ett intensivt lagstiftningsarbete inom ramen för IMCO (International Maritime Consultative Organization). På den nautiska sidan arbetar man med trafikseparering, rapporteringskyldighet etc. Vidare söker man utvidga strandstaternas befogenheter att ingripa vid hotande oljeskador. Slutligen pågår revision av 1910 års bärgningskonvention.

Mot bakgrund av de förhållandevis kraftfulla åtgärder, som sålunda vidtagits eller planeras just mot oljeutsläpp från fartyg, finner samfundet att det inte finns anledning för Sverige att just på detta område välja sanktionsformen administrativa avgifter. Dessa inger ju alltid allvarliga betänkligheter ur rättssäkerhetsynpunkt. I synnerhet då de enligt förslaget skall avse mycket höga belopp och handläggas av myndigheter vilka, såsom kustbevakningen, har obetydlig judiciell vana.

Samfundet vill därför inte tillstyrka att man nu inför vattenföroreningsavgifter utan förordar att man tills vidare avvaktar – och aktivt deltar i – det internationella arbetet inom detta område. Härför talar också att en svensk reglering med all säkerhet praktiskt huvudsakligen kommer att kunna göras effektiv endast mot svenska fartyg och därmed i realiteten mest bli ytterligare en pålaga som drabbar endast svensk sjöfart.

Även *Sveriges redareförening* ifrågasätter det berättigade i att införa vattenföroreningsavgifter och anför.

Redareföreningen hyser den principiella uppfattningen att värdet mot miljökador bör vara bästa tänkbara inom ekonomiska möjligheters ram. En ytterligare utgångspunkt måste vara att rättssäkerheten för de inblandade inte på något sätt åsidosätts. Från dessa utgångspunkter vill redareföreningen förutsättningslöst pröva om förslagen i departementspromemorian är behövliga och riktigt utformade. Den principiella uppbyggnaden av

regelsystem för sjöförhållandena bör i princip stämma överens med vad som gäller för landförhållanden.

Innehållet i promemorian visar att ett relativt litet antal fartygsutsläpp registreras varje år av kustbevakningen. I åtskilliga av dessa fall är den utsläppta mängden miljöskadliga ämnen ringa och påtagliga skador på miljön har inte påvisats. Utsläpp med större mängder olja eller andra skadliga ämnen hänför sig regelmässigt till olyckshändelser. I dessa fall uppstår också de svåra miljöskadorna. Det är också påfallande så få fartyg som har kunnat identifieras vid de registrerade operationella utsläppen. Vidare konstateras att övervägande mängd utsläpp härrör från landbase-rade källor.

Vad nu sagts om innehållet i promemorian talar närmast för att de föreslagna åtgärderna är obehövlige eller att de i vart fall skulle få begränsad effekt.

Redareföreningen vill emellertid stryka under att samhället behöver vidta åtgärder för att skydda miljön mot vattenförorening från fartyg. Det viktigaste är då att använda metoder som helt eller delvis utesluter utsläpp. Det har i det föregående talats om förbättringar avseende fartyget och dess personal. Vidare måste här nämnas mottagningsanordningar i hamnarna och resurser för att följa fartygsrörelser till sjöss och därvid snabbt kunna upptäcka ev. utsläpp. Slutligen får inte glömmas bort vikten av att ha en fullgod saneringsberedskap i det fall ett utsläpp uppstår. De nu nämnda åtgärderna måste premieras från samhällets sida.

Uppstår en förorening genom utsläpp finns redan nu regler om skadeståndsansvar för redaren.

Straffregler och ev. ekonomiska sanktioner har visserligen en preventiv inverkan men denna bör inte övervärderas. I vart fall har sådana regler ingen betydelse för frekvensen av utsläpp på grund av olyckor.

Redareföreningen vill att statsmakterna i första hand inriktar sitt miljöskyddsarbete i dessa avseenden på aktiva insatser som förebygger utsläpp. Här är de verkliga vinsterna för miljön att uppnå även om detta förorsakar samhället dryga ekonomiska åtaganden. Sanktioner av straffrättslig eller ekonomisk art kan vara ett hjälpmedel. Föreningen ifrågasätter om en avgift skall uppfattas som en sanktion. Den är mera att uppfatta som ett pris för att få vidta en åtgärd. Föreningen ifrågasätter därför det berättigade i att ytterligare bygga ut nuvarande system genom att införa avgifter.

Redareföreningen delar dock den i promemorian framförda uppfattningen att inget av de nu existerande sanktionssystemen passar helt och hållet in på de krav som bör ställas på en sanktion på detta område. En rad olika skäl talar emellertid för att de i promemorian föreslagna åtgärderna inte genomförs f.n. Samhället bör i stället särskilt inrikta sig på att på ett ekonomiskt godtagbart sätt lösa problemet med mottagning av oljerester.

## 2.2 Utformningen av vattenföroreningsavgiften

Huvuddelen av remissinstanserna har godtagit den föreslagna utformningen av vattenföroreningsavgiften. En del instanser har dock pekat på de svårigheter som föreligger när det gäller att fastställa omfattningen av ett utsläpp.

Förslaget att avgift skall tas ut efter principen om strikt ansvar, dvs. oberoende av styrkt uppsåt eller vårdslöshet hos gärningsmannen, har accepterats av alla instanser. *Svenska naturskyddsföreningen* understryker vikten av denna princip och betonar också skyldigheten för den handläggande myndigheten att utdebitera avgiften så snart förutsättningarna härför föreligger.

Eftersom utsläpp av föroreningar från fartyg nästan alltid torde kunna härledas till ett uppsåtligt eller oaktsamt handlande av någon person anser *hovrätten över Skåne och Blekinge* det inte från rättssäkerhetssynpunkt möta något hinder mot att tillämpa strikt ansvar, trots att ett sådant ansvar innebär ett betydelsefullt avsteg från vad som gäller som en huvudregel inom det straffrättsliga systemet. En förutsättning för detta är dock att det – såsom föreslagits i promemorian – finns en möjlighet till eftergift eller nedsättning av avgiften. Hovrätten finner det dock angeläget att förutsättningarna för eftergift eller nedsättning preciseras bättre och inte bara anges med "särskilda skäl".

Enligt *Sveriges advokatsamfund* synes det befogat att göra ansvaret för vattenföroreningsavgift strikt med hänsyn till svårigheterna att bevisa vårdslöshet resp. att motbevisa en presumtion om vårdslöshet såvitt avser s. k. operationella utsläpp. Beträffande utsläpp till följd av fartygssammansättning, grundstötning och liknande haverier förhåller det sig annorlunda. Här saknas uppenbarligen det i övrigt förekommande behovet av prevention. Det torde också förekomma fall, där utsläppet helt klart inte kan tillvitats fartyget som vårdslöshet, exempelvis ett oskyldigt påseglat fartyg. Det bör klargöras bättre om strikt ansvar skall föreligga endast vid operationella utsläpp eller även vid "olyckshändelser", huruvida "olyckshändelse" avser varje kasuell händelse samt hur undantagen enligt Marpol-konventionen bil. I förhåller sig till 1 resp. 4 §§ i det föreslagna tionde kapitlet. Samfundet vill för sin del tillstyrka att ansvar för utsläpp efter haveri endast inträder om fartyget brustit i åtgärder för att begränsa utsläppet. Uttag av en betungande vattenföroreningsavgift kommer inte att uppfattas som skäligen i fråga om exempelvis ett oskyldigt påseglat fartyg, som förmodligen redan genom kollisionen drabbas av kännbara ekonomiska konsekvenser.

*Generaltullstyrelsen* tar upp ett uttalande som gjorts i specialmotiveringen till lagförslaget (10 kap. 4 §). Där nämns som en tänkbar grund för nedsättning av vattenföroreningsavgift att befälhavaren visar att han trots alla rimliga försök inte har kunnat lämna föroreningarna till mottagningsanordning i land. Styrelsen kan inte anse att detta är ett godtagbart skäl. I det fall däremot då ett svenskt fartyg redan påförts en avgift av utländsk myndighet för ett utsläpp bör jämkningsmöjligheter föreligga i fråga om samma utsläpp.

Remissinstanserna har vidare allmänt anslutit sig till förslaget att avgift skall tas ut av fartygets redare eller ägare. *Sveriges*

*redareförening* anser att man bör överväga om det även skall finnas ett brukaransvar. Föreningen avser därvid främst fartygsoperatörs ansvar vid timecharterförhyring. En sådan brukare av ett fartyg kan otvivelaktigt påverka driften på ett sådant sätt att avgiftsansvar för honom skulle vara rimligt. Redaren kan här visserligen skaffa sig ett visst skydd avtalsvägen. Situationer kan dock tänkas där det skulle vara rimligare med ett brukaransvar än ett redaransvar.

Huvuddelen av remissinstanserna har godtagit de föreslagna avgiftsparametrarna. En del instanser understyrker dock att de inte blir lätta att tillämpa i praktiken. Ett par instanser föredrar andra parametrar.

*Statens naturvårdsverk*, som är ansvarigt för att utreda frågor om miljöskyddsavgift, har i sitt yttrande jämfört den föreslagna vattenföreningensavgiften med miljöskyddsavgiften.

Sedan den 1 juli 1981 gäller, att den som överträtt en föreskrift, som meddelats med stöd av miljöskyddslagen (ML), skall påföras en särskild avgift (miljöskyddsavgift) om överträdelsen medfört en *ekonomisk fördel* för den som utövar den miljöfarliga verksamheten och *betydande störningar* för omgivningen eller risk för sådana störningar. Eftersom det ankommer på naturvårdsverket att utreda och föra talan om miljöskyddsavgift och denna avgift har flera likheter med den föreslagna vattenföreningensavgiften anser naturvårdsverket att det är lämpligt att göra en jämförelse mellan dessa avgifter och redovisa vissa – om än begränsade – erfarenheter av miljöskyddsavgiften.

Syftet med avgifterna överensstämmer helt, nämligen att det inte skall vara lönsamt att bryta mot bestämmelserna och att den som gör det skall drabbas av en ekonomisk sanktion. När det gäller utformningen av förslaget om vattenföreningensavgift föreligger dock vissa skillnader gentemot miljöskyddsavgiften.

För att miljöskyddsavgift skall kunna utgå krävs således att överträdelsen medfört en ekonomisk fördel för företagaren. Något sådant krav har inte ställts upp vad gäller vattenföreningensavgift. Skälet härtill anges vara, att alla överträdelser inte medför några ekonomiska fördelar. Enligt utredningen är det helt oacceptabelt att inrikta sanktionen enbart på sådana överträdelser som medför ekonomiska fördelar, eftersom huvuddelen av de vårdslösa utsläppen sannolikt skulle undgå den särskilda sanktionen.

Naturvårdsverket instämmer helt i utredningens bedömning. Erfarenheterna hittills av miljöskyddsavgiften visar, att det i många fall sannolikt kommer att bli svårt för naturvårdsverket att styrka att en överträdelse medfört ekonomiska fördelar. I vart fall kommer det att krävas betydande arbetsinsatser från naturvårdsverkets sida för att utreda frågan. Det framstår därför som riktigt att inte ha något krav på att ett utsläpp skall ha medfört en ekonomisk fördel för att vattenföreningensavgift skall kunna utgå. Skulle man ha det, går ett av de grundläggande motiven bakom avgiften förlorad, nämligen att den skall kunna fastställas snabbt och enkelt och därmed få en förhöjd preventiv effekt.

De valda parametrarna för att bestämma avgiftens storlek – utsläppets art och omfattning samt fartygets storlek – är väl valda då de både avspeglar utsläppens påverkan på miljön samt föreningens kostnadssituation. De är dessutom förhållandevis lätta att bestämma. Visserligen finns även

andra faktorer som är väsentliga i sammanhanget, t. ex. recipientens känslighet. Den parametern är dock förmodligen för komplicerad att fastställa i förhållande till vad det kan ge i rättvisa. Då det är viktigt att bestämmelserna utformas så att de inte motverkar kraven på enkelhet och snabbhet har naturvårdsverket inga yrkanden om ytterligare parametrar.

En ytterligare skillnad gentemot miljöskyddsavgiften är, att det inte krävs några särskilt kvalificerade utsläpp för att en avgift skall kunna utgå. Miljöskyddslagens krav på "betydande störning för omgivningen eller risk för sådana störningar" återfinns inte i förslaget om vattenföroreningsavgift. Utredningen anser att intresset av att skydda olika vattenområden för förorening från fartyg är så stort att några dylika kvalificeringar inte kan upprätthållas.

Naturvårdsverket instämmer helt i utredningens bedömning och anser att förslaget om vattenföroreningsavgift i detta avseende är bättre än den utformning som miljöskyddsavgiften fått.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller att det inte är någon enkel uppgift att finna en naturlig och lättillämpad formel för att bestämma avgiftens storlek i skilda fall. Resultatet måste alltid bli en kompromiss mellan motstående intressen. Hovrätten anser emellertid att den föreslagna formeln, där hänsyn tas till utsläppets storlek och till fartygsstorleken, bör kunna leda till resultat som fyller kraven på både effektivitet och rättvisa.

*Kammarrätten i Göteborg* delar den principiella synen i promemorian på hur vattenföroreningsavgiften bör utformas men vill sätta ett frågetecken för den i promemorian använda tekniken att ha ett intervallsystem för beaktande av mängden utsläppt olja. Enligt de resonemang som ligger till grund för tabellutformningen skall utgångspunkten för avgiftspåföringen vara den minsta mängd som fartyget kan beräknas ha släppt ut. Mot bakgrund härav synes det lämpligare att avgiften i princip bestäms efter den kvantitet, t. ex. efter antalet 100-tal liter, som myndigheten finner (minst) ha släppts ut. Annars kommer betydelsen av om den utsläppta kvantiteten ligger över eller under en intervallgräns att bli oproportionerligt stor.

*Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polis- chefer* anför i sitt gemensamma yttrande att de i huvudsak inte har något att erinra mot förslaget till parametrar, som synes vara genomarbetat. Föreningarna menar dock att man skall kunna beakta även den omständigheten att ett utsläpp skett i ett särskilt känsligt vatten, förslagsvis genom en kraftigt förhöjd avgift.

Förslagen till utformning av avgiften är enligt *BRÅ:s* uppfattning väl utförda och underbyggda. Det torde dock vara en fördel om avgifterna i tabellerna inte anges i fasta kronor. Genom en anknytning till basbelopp, aktuellt oljepris eller liknande kan den fördelen uppnås att ändringar inte behöver göras i samband med penningvärdeförändringar.

Enligt *sjöfartsverkets* mening är förslaget om en differentiering efter

utsläppets minsta tänkbara omfattning samt fartygets storlek inte helt tillfredsställande, då det trots allt förutsätter bedömningar som i vart fall med dagens tekniska resurser inte alltid kan förutsättas leda till ett helt korrekt resultat. Om emellertid begreppet utsläppets minsta tänkbara omfattning tillämpas restriktivt, dvs. så att ingen tvekan kan råda om att utsläppet hade minst den storlek som läggs till grund för avgiftsbestämningen, torde de föreslagna parametrarna – i brist på något bättre – väl kunna accepteras. Som parameter för fartygets storlek bör bruttodräktigheten användas. Den kommer inom en nära framtid att vara ett mått på fartygets totala storlek medan det ännu ej finns någon officiell bestämning av dödvikten.

*Fiskeristyrelsen* anser att vattenföroreningsavgiften, utöver sin förstärkande och avskräckande verkan, även kan fylla en angelägen reparativ funktion. Avgiften bör få användas för att motverka skador på fisk och fiske. Liknande tankegångar låg bakom införandet av den allmänna fiskeavgift som enligt 2 kap. 10 § vattenlagen kan utdömas till befrämjande av fisket i landet vid byggande i vatten. Fiskeristyrelsen föreslår att lagförslaget kompletteras i detta avseende.

*Generaltullstyrelsen* anser det önskvärt att man har endast en avgiftstabell för oljeutsläpp från fartyg. Den tabellen bör gälla alla slag av fartyg. Dödvikten är därvid olämplig som parameter. Många fartyg (passagerar-, fiske- och bogserfartyg m. fl.) saknar dödvikt. Det finns vidare ingen officiell fastställelse av dödvikten utan redaren kan efter eget skön variera denna. Bruttodräktigheten blir i det nya skeppsmätningssystemet enligt 1969 års internationella skeppsmätningsskonvention, som träder i kraft i år, det enda användbara officiella måttet på ett fartygs storlek. Bruttodräktigheten är därför enligt styrelsens mening den riktiga och bästa parametern och man bör med hjälp av den kunna täcka in alla slag av fartyg.

*Sveriges domareförbund* delar uppfattningen att det av praktiska skäl är önskvärt att så långt som möjligt schablonisera avgifterna och därigenom begränsa inslagen av skön i avgiftsbesluten. Under alla omständigheter är detta nödvändigt om besluten, såsom föreslås, skall fattas av administrativ myndighet. Mot bakgrund härav har förbundet ingen erinran mot förslaget att i särskilda tabeller ange avgiftstaxor för utsläppen efter dessas art, omfattning och fartygets storlek. En naturlig strävan att av rättviseskäl vilja nyansera avgifterna får givetvis alltid balanseras mot önskvärdheten av att tillskapa ett enkelt och förutsebart taxesystem. Förslaget att använda utsläppets omfattning som delparameter – i och för sig naturligt – leder till att avgifterna kommer att fastställas efter hur stort utsläppet allra minst har varit, och om det inte är möjligt att uppskatta utsläppets storlek skall ändå en minimiavgift utgå. Det kan förutses att bevisvärigheter rörande utsläppets omfattning blir vanligt förekommande. Detta måste vägas in i prövningen av vilken myndighet som är mest lämpad att besluta om avgift.

*Sveriges advokatsamfund* finner det otillfredsställande att ta ställning till

ett förslag där en av de väsentligaste frågorna, nämligen avgifternas höjd, endast finns skisserad. Samfundet anser också att frågan om avgifternas storlek skall avgöras av riksdagen och inte i administrativ ordning. Det är inte acceptabelt att ett fåtal ertappade "syndare" får bära konsekvenserna av de nu erkänt undermåliga övervakningsresurserna, om detta resulterar i avgifter av sådan storlek som kan bli oöverkomliga för mindre rederiföretag. Samfundet vill förorda att man vid fastställandet av avgiftstabellerna gör jämförelser med den praxis, som föreligger beträffande miljöskyddsavgifter. Det borde resultera i att avgifterna blir lägre än dem som skisserats i promemorian.

*Sveriges redareförening* anser att det är mycket svårt att bestämma utsläppets art och omfattning. Bestämmandet av utsläppets minsta omfattning måste med hänsyn till alla osäkerhetsfaktorer göras restriktivt. Redareföreningen ställer sig synnerligen tveksam till om det verkligen finns tekniska förutsättningar för att denna bedömning skall kunna ske på ett rättssäkert sätt. Tabellkonstruktioner i sådana här sammanhang leder till administrativa krångligheter. Innehållet i den tabell som presenteras inne i texten och i utkastet till förordning är dock förhållandevis acceptabelt, men här kvarstår mycket arbete med att göra tabeller för andra skadliga ämnen. Inte heller har man försökt precisera skillnaden mellan tankfartyg och torrlastfartyg. Föreningen finner dock last- resp. bunkerkapaciteten lämpliga som parametrar. Vidare förutsätter föreningen att den skisserade tabellen avser s. k. operativa utsläpp och att vanliga bevisregler gäller när avgift ifrågasätts enligt 10 kap. 1 § första stycket andra meningen i lagförslaget.

Även *Sveriges varvsindustriförening* är tveksam i parameterfrågan. I många fall måste det vara mycket svårt att fastställa hur stor den utsläppta oljemängden är, framför allt när det gäller icke beständiga oljor. Det torde t. ex. vara mycket svårt att avgöra oljehalten i barlastvatten, såvida inte fartyget är utrustat med en fungerande oljehaltmätare.

*Sjösportens samarbetsdelegation* har uttalat sig särskilt om fastställandet av en nedre gräns för avgiftsuttag.

I dagens miljöforskning och debatt görs gällande att motordrivna fritidsbåtar, främst sådana med utombordsmotorer, skulle orsaka vissa skadeverkningar på vattenmiljön genom utsläpp av olja. Även om denna ringa mängd olja medför viss skada torde utsläpp i denna form ändå icke kunna läggas den enskilde båtägaren till last. Orsaken till denna förorening får anses ligga i konstruktionen hos motorer och möjligen bearbetas utifrån detta faktum.

Det är SSD: s uppfattning att fritidsfartyg som avsiktligt, genom utsläpp, vållar större oljeföroreningar självklart skall drabbas av såväl straff som vattenföreningssavgiften. Men den till vattenföreningsslagen anslutande kungörelsen utfärdad av sjöfartsverket synes icke vara så klart utformad att det med önskvärd tydlighet framgår hur ansvarsfrågan med avseende på fritidsbåtar skall uppfattas.

Många remissinstanser betonar vikten av att avgiftsbeloppen är höga för att avgiften skall få en preventiv effekt. Några instanser, däribland *länsstyrelserna i Malmöhus och Göteborgs och Bohus län* och *Föreningarna Sveriges länspolischefer resp. polischefer*, anser att avgifterna i tabellskissen är för låga. *Fiskenämnden i Östergötlands län* understryker vikten av höga avgifter. I annat fall är risken stor att avgifterna i stället uppfattas som betalning för tillstånd att sprida förorening. *Svenska naturskyddsföreningen* framhåller att de föreslagna avgiftstarifferna relativt snabbt kan befaras bli verkningslösa på grund av penningvärdeförändringar. Enligt föreningens mening är avgifterna för låga redan i dag. Det vore av denna orsak önskvärt att avgiftens avskräckande verkan ökas genom en indexreglering eller att den på annat sätt kopplas till den aktuella prisnivån.

*Statskontoret* anser det vara svårt att fastställa avgiftstabeller. Detta gäller redan för oljeutsläpp och i än högre grad för kemikalieutsläpp. *Statskontoret* drar den slutsatsen att storleken av vattenföroreningsavgiften vid tillämpningen av VFL i betydande grad kommer att fastställas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. För att man skall få till stånd en praxis på området bör denna prövning till en början lämpligen ske i domstol (liksom beträffande varselavgiften vid vissa driftsinskränkningar hos företag) eller i koncessionsnämnden (liksom beträffande miljöskyddsavgiften). På längre sikt, efter en utveckling inom bl. a. mätmetod- och analysmetodområdet och efter prövning av många enskilda fall, kan det bli aktuellt att bestämma vattenföroreningsavgiften i administrativa former.

*RRV* redovisar utförligt sin syn på hur avgiften skall utformas och förordar att den konstrueras enligt en annan modell.

Den föreslagna vattenföroreningsavgiften samt möjligheterna att utdöma straff och skadestånd måste enligt *RRV* bedömas i ett sammanhang. Vattenföroreningsavgiften kan ses som ett sidoordnat komplement till de två övriga påföljderna i det att vattenföroreningsavgiften eliminerar det ekonomiska motivet för olagliga utsläpp. Arbetsgruppen synes emellertid dessutom vilja ge vattenföroreningsavgiften rollen att förstärka straffet eller skadeståndet i de fall man anser att dessa påföljder annars vore otillräckliga.

*RRV*'s uppfattning är att den vidare roll som arbetsgruppen synes vilja ge vattenföroreningsavgiften inte är förenlig med de principer som gäller för avgiftsformen. Om denna skall användas bör syftet vara begränsat till att eliminera det ekonomiska motivet för olagliga utsläpp.

Den syn på avgiftens syfte som *RRV* nu presenterat ligger i linje med vad som gäller i fråga om miljöskyddsavgiften och i fråga om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (Ds Ju 1981: 3). I fråga om miljöskyddsavgiften skall avgiften bestämmas till ett belopp som motsvarar de ekonomiska fördelar som har uppkommit. I fråga om brott i näringsverksamhet sägs att man bör överge tanken på en bestraffande sanktion mot företag och i stället inrikta sig på en effektivisering av förverkandeminstitutet. Det föreslås sålunda att man inför en möjlighet att förverka värdet av

sådana ekonomiska fördelar som – direkt eller indirekt – har uppkommit i ett företag i anledning av att någon bland personalen gjort sig skyldig till ett brott i den näringsverksamhet som det är fråga om.

Det ekonomiska motivet för olagliga utsläpp synes främst vara att därigenom undvika kostnadskrävande förlängda liggtider i hamn för att på lagligt sätt bli kvitt de skadliga ämnena. Avgiften bör därför enligt RRV sättas så att några besparingar inte uppkommer till följd av sådana skäl.

Arbetsgruppens förslag innebär att större vikt läggs vid mängden utsläppt ämne än vid fartygets storlek när avgiftens storlek skall bestämmas. Arbetsgruppen visar samtidigt att kostnaderna för extra liggtid i hamn varierar kraftigt med fartygets storlek. Däremot förs ingen diskussion om hur den extra liggtiden i hamn varierar med mängden skadliga ämnen som fartyget behöver avlämna. RRV förutsätter att kostnaden endast i ringa grad beror på mängden ämne och anser därför att fartygets storlek bör betyda mest för avgiftens storlek.

En mindre del av utsläppet av skadliga ämnen kan uppstå vid lastning och lossning. Någon form av minimi- eller grundavgift bör enligt RRV:s mening kunna tillämpas vid sådana tillfällen.

Arbetsgruppen refererar en skiss i betänkandet (SOU 1979: 43) "Ren tur – program för miljösäkra sjötransporter". Tanken är här att den vinst som uppkommer vid varje utsläppstillfälle kan divideras med upptäcktssannolikheten. Om exempelvis upptäcktssannolikheten är 50 procent, sätts avgiften till två gånger den vinst som räknas uppkomma vid varje utsläppstillfälle. I genomsnitt kommer med denna modell de totala avgiftsuttagen att vara lika med de totala inbesparade kostnaderna för extra liggtid i hamn. För att uppfylla avgiftens syfte, att eliminera det ekonomiska motivet för utsläpp, synes denna modell vara nödvändig att tillämpa i någon form. RRV förordar därför att avgiften konstrueras enligt en sådan modell. Verket utgår ifrån att erfarenhetsmaterial finns tillgängligt som möjliggör en uppskattning av upptäcktssannolikheten.

*Sjöfartsverket* pekar på att förslagen i promemorian inte bara avser olaga utsläpp av olja utan även av andra föroreningar såsom kemikalier, fast avfall och toalettavfall. Verket ansluter sig till förslaget men vill framhålla att utformning av lämpliga parametrar och avgiftssatser för sådant avfall förutsätter fortsatta överväganden. Detta innebär att de grundläggande lagstadgandena bör gälla olaga utsläpp av förorenande ämnen från fartyg och att dessa bör ges i ett sammanhang. Utformningen av de preciserade reglerna om avgiftsberäkning och avgiftssatser kan behöva anstå i avvaktan på vidare utredning och överväganden.

*Sveriges advokatsamfund* framhåller att det hittills endast framlagts en skiss till avgiftstariff för utsläpp av olja från tankfartyg. Det är enligt samfundet önskvärt att antalet tariffer hålls lågt, då några finare kalkyler ändå inte kan ligga till grund för upprättandet. Måhända kan till och med övriga utsläppsfall avgiftsbeläggas helt enkelt som ett på lämpligt sätt avrundat procenttal av avgifterna för oljeutsläpp.

### 2.3 Säkerställande av betalning m. m.

Remissinstanserna har i allmänhet lämnat förslagen om kvarstad och andra ingripanden för att säkra betalning av vattenföreningssavgift och för att säkerställa bevisningen utan erinran.

*Sveriges domareförbund* tillstyrker förslaget att domstol skall äga rätt att förordna om kvarstad till säkerställande av vattenföreningssavgift. Beträffande förslaget enligt 10 kap. 6 § att myndighet som regeringen utser skall bemyndigas att meddela de förbud och förelägganden som är nödvändiga för att säkra bevisning eller anspråk på avgift, därvid vissa förbud och förelägganden anges endast som exempel, vill förbundet peka på det principiellt betänkliga i ett så långtgående och totalt bemyndigande att meddela varjehanda förbud eller föreläggande. Förbundet vill föreslå att förordnanden enligt 10 kap. 6 § begränsas till de exempel på förbud och förelägganden som anges i förslaget. Av rättssäkerhetsskäl bör vidare, för de fall att avgift inte redan beslutats, i lagtexten uppställas krav på åtminstone någon form av "skäligen misstanke" om att utsläppet skett från just det aktuella fartyget eller "grundad anledning" härtill eller, såsom krävs i 15 kap. 1 § rättegångsbalken för kvarstad för säkerställande av fordran, "sannolika skäl" för att vattenföreningssavgift kan komma att åläggas.

Även *länsåklagaren i Älvsborgs län* förordar att det för ett ingripande enligt 10 kap. 6 § i lagförslaget ställs krav på den objektiva bevisningens styrka, exempelvis så att det fordras sannolika skäl för att anspråk på avgift kan ställas eller med andra ord att utsläpp har skett från fartyget i fråga.

*Svenska hamnförbundet* tar bl. a. upp möjligheterna att ingripa mot utländska fartyg och anför.

Arbetsgruppen visar en viss tveksamhet om möjligheterna att uttaga avgifterna från utländska fartyg, som utan att anlöpas svensk hamn blir uppdagade med utsläpp. Det är osannolikt att exempelvis öststatsfartyg frivilligt medföljer för att ställas till svars.

Skall kustbevakningen borda fartyget och med våld bringa detta in i svensk hamn för att uttaga en vattenföreningssavgift, som man kan vänta sig att vederbörande i de flesta fall kommer att förneka?

För fartyg, som ligger i svensk hamn, kan kvarstadsförfarandet tillgripas. Det är då angeläget understryka att det måste finnas en beredskap så att kvarstad kan erhållas med mycket kort tidsutdräkt. Rutiner bör upprättas vid de tingsrätter där kvarstaden skall beviljas. Ett beslagtagande av fartygs skeppshandlingar är enligt hamnförbundets åsikt inte tillfyllest för att hindra en avgång. Polismyndigheten kan endast ingripa efter det att kvarstad har beviljats.

Det måste dock anses att vare sig det går att uttaga en sanktionsavgift för alla eller huvudparten av felande fartyg eller inte, eller till och med om det endast skulle gå till en mindre del, måste förekomsten av sanktionsbestämmelser som är allmänt kända och som tas ut i relation till fartygets storlek och den utsläppta oljemängden bli av stort preventivt värde.

*Sveriges redareförening* konstaterar att promemorian inte berör den viktiga frågan om kostnaderna för fartyget när tvångsåtgärder tillgrips mot det. Denna fråga behöver belysas särskilt för det fall att prövande myndighet kommer till den slutsatsen att utsläppet inte härrör från det fartyget. Redareföreningen vill emellertid instämma i vikten av att fartyg på detta sätt kan förbjudas att avsegla antingen till dess säkerhet har ställts eller till dess frågan om kvarstad har prövats. En oprövad möjlighet är att förse fartygen med ett certifikat för att undvika att fartygen hålls kvar. En sådan möjlighet anvisas i 12 § lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att en ekonomisk zon bör inrättas utanför svenskt territorialhav, så snart förhållandena medger, och anför vidare.

Möjligheterna att på fritt hav ingripa mot förbudsöverträdande av fartyg inskränker sig för närvarande till fartyg av svensk nationalitet. Därutöver kan på vissa noggrant angivna villkor ingripande ske mot utländska fartyg på fritt hav enligt bestämmelsen om s. k. "hot pursuit". Särskilt vad gäller Östersjön med dess redan långt gångna förstöring av vattenmiljön bör det enligt länsstyrelsens mening ligga i kuststaternas intresse att vidga ingripandemöjligheterna mot utländska fartyg utanför egen territorialgräns.

Inrättandet av en s. k. ekonomisk zon förefaller vara en väg att tillgodose ett sådant intresse. Det bör emellertid i sammanhanget också uppmärksammas att den ekonomiska zonen sannolikt får vissa gynnsamma bieffekter sett exempelvis från svensk synpunkt. En tilltagande benägenhet att lokalisera uppsåtliga utsläpp utanför denna zon skulle sålunda kunna påräknas. Därigenom skulle längre tid än nu stå till förfogande för upptäckt och bekämpning av framför allt oljeutsläpp, en nog så väsentlig fördel.

#### 2.4 Handläggande myndighet

Meningarna är i hög grad delade i fråga om vilken eller vilka myndigheter som skall handlägga och besluta i ärenden om vattenföroreningsavgift.

Förslaget i promemorian om att avgiften skall beslutas av tullverkets kustbevakning och kunna överklagas till allmän domstol tillstyrks av *RA*, *länsåklagaren i Blekinge län och Kronobergs län*, *länsåklagaren i Malmöhus län*, *rikspolisstyrelsen*, *BRÅ*, *RRV*, *fiskeristyrelsen*, *fiskeriintendenterna i Östergötlands samt Göteborgs och Bohus län*, *statens naturvårdsverk*, *generaltullstyrelsen*, *Göteborgs och Lysekils kommuner*, *de svenska ledamöterna av Nordiska oljeskyddsunionens råd* och *Svenska hamnförbundet*.

Förslaget har lämnats utan erinran av *Stockholms tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *chefen för marinen*, *sjöfartsverket*, *fiskeriintendenterna i nedre södra och östra distriktet*, *statens brandnämnd*, *länsstyrelsen i Stockholms län*, *Sjöassuradörernas förening*, *Svenska kommunförbundet*, *Svenska maskinförbundet*, *Svenska naturskyddsföreningen*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges redareförening*, *Sveriges varvsindustriförening* och *Sjösportens samarbetsdelegation*.

*Kammarrätten i Göteborg och länsstyrelsen i Norrbottens län* godtar förslaget att kustbevakningen beslutar avgift i första instans men förordar att ev. överprövning av sådana beslut sker i förvaltningsdomstolarna.

Ett antal remissinstanser anser att hela prövningsförfarandet bör äga rum i allmän domstol. Dessa är *länsåklagaren i Älvsborgs län, statskontoret, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Föreningarna Sveriges länspolischefer resp. Sveriges polischefer och Sveriges domareförbund. Svenska petroleum institutet* förordar att prövningen av avgiften anförtros någon judiciell myndighet.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge* är tveksam till promemorieförslaget och anvisar en delvis annorlunda handläggningsordning.

*RÅ* anser att den föreslagna möjligheten till nedsättning eller eftergift av avgiften närmast talar för en domstolsprövning men anför fortsättningsvis.

Tullverket har emellertid en obestridlig sakkunskap på vattenföroreningsområdet. Därtill kommer, att tiden för beslut om avgift när det gäller fartyg ofta torde komma att bli relativt sett mycket kort. Dessa omständigheter, sammantagna med att ansvaret förutsättes vara strikt och avgiften normalt sett kommer att bestämmas efter tabell, talar starkt för att tullverket skall få besluta om avgiften som första instans, därvid jag förutsätter att beslutsfattandet kommer att ske på en hög nivå. I fall där tullverkets beslut godtas, säkerhet ställs eller betalning erlaggs, skulle genom det föreslagna förfarandet uppnås en betydande rationalisering och en begränsning av myndighetskostnaderna. Så snart emellertid ett ärende tillförs någon komplikation, såsom besvär över avgiftsbeslutet eller begäran om kvarstad, så att domstol får att pröva saken, bör enligt min mening annan motpart än tullverket inträda i handläggningen. Därvid bör beaktas, att gärningen ofta torde innefatta brott. Det framstår därför som lämpligt att allmän åklagare inför domstolen ersätter tullverket även när det gäller avgiftsprövning och kvarstadsfrågor. Det kan i detta sammanhang påpekas att de objektiva kriterierna för den brottsliga och för den avgiftsgrundande handlingen är desamma.

*RRV* anser att den i promemorian föreslagna beslutsordningen utgör ett lämpligt avvägt hänsynstagande till både effektivitets- och rättssäkerhetsintressena och att det är rationellt att låta ärendena överprövas av domstolar med speciell kompetens på området.

*Fiskeristyrelsen* delar uppfattningen att de grundläggande kraven på snabb och sakkunnig behandling uppnås bäst om kustbevakningen får besluta om vattenföroreningsavgiften. Kustbevakningen svarar bl. a. för övervakningen av den svenska fiskezonen, och fiskeristyrelsen har mycket goda erfarenheter av de insatser som tullens flygplan och bevakningsfartyg svarat för i det sammanhanget.

*Fiskenämnden i Östergötlands län* instämmer i att handläggningen bör organiseras så att avgift snabbt kan fastställas och säkras, framför allt i de fall där de ansvariga för utsläppet är villiga att medverka till en uppgörelse.

Trots vissa principiella betänkligheter som *Sveriges redareförening*

hyser mot att samma myndighet uppspårar fartygen, anskaffar och iordningställer bevismaterialet, uppbringar vederbörande, prövar materialet och bestämmer om avgift skall utgå och till vilket belopp, vill föreningen inte motsätta sig förslaget om tullverket som handläggande myndighet. Här förutsätts dock att de båda inblandade verken har samma inställning. Sker så småningom en sammanläggning av sjöfartsverket och kustbevakningen blir resultatet detsamma.

*Kammarrätten i Göteborg* har inte något att erinra mot att uppgiften att i första instans besluta om vattenföreningssavgift läggs på kustbevakningen. Däremot finner kammarrätten de skäl som anförs i promemorian för att besvär över avgiftsbeslut skall anföras hos tingsrätt och där handläggas enligt lagen om handläggning av domstolsärenden mindre övertygande.

Skälen synes vara att ärenden om kvarstad handläggs av tingsrätt, att ett eventuellt brottmål på grund av utsläpp skall handläggas av tingsrätt samt att besvär över felparkeringsavgift anförs hos tingsrätt och handläggs enligt ärendelagen.

Vad först gäller argumentet att kvarstadsfrågor handläggs i tingsrätt vill kammarrätten framhålla följande. Det förhåller sig ingalunda så att tingsrätt är den enda myndighet som har till uppgift att handlägga kvarstadsfrågor. Kvarstad för miljövårdsavgift, som har åtskilliga drag gemensamma med vattenföreningssavgiften, beslutas sålunda av koncessionsnämnden för miljöskydd. Frågor om förbud mot fartygs avgång eller vidare resa enligt 7 kap. 4 och 5 §§ VFL, som har likheter med kvarstad, handläggs av sjöfartsverket eller tullverket med fullföljdsrätt till kammarrätten. Det synes inte heller föreligga några egentliga hinder för att kvarstadsfrågorna får ankomma på tingsrätt, även om beslut om vattenföreningssavgift överklagas till annan myndighet. De ärenden där det finns behov av kvarstad torde för övrigt bli ganska få med tanke på den rätt att kvarhålla fartyg m. m. för att säkra avgiftsanspråket som skall finnas enligt 10 kap. 6 §.

Argumentet att ansvarsfrågor på grund av utsläpp handläggs vid tingsrätt synes i promemorian ha tillmätts mindre tyngd och får enligt kammarrättens mening också anses ha det. Det torde vara ytterst marginella fördelar att uppnå genom att en tvist om vattenföreningssavgift någon enstaka gång kan komma att handläggas som besvärssärende vid en tingsrätt som behandlar ett brottmål på grund av samma händelse. Det är tveksamt om det enligt gällande lagstiftning finns förutsättningar ens för gemensam handläggning av ärendet och brottmålet.

Vad slutligen gäller parallellen med besvärssystemen angående felparkeringsavgift synes den föga hållbar. Först och främst är här att märka att felparkeringsavgiften får uppgå till högst 150 kr, medan vattenföreningssavgiften uppenbarligen handlar om belopp av helt annan storlek. Vidare utgör lagen om handläggning av domstolsärenden en mycket knapphändig förfarandeordning, som enligt kammarrättens mening knappast ligger närmast till hands att välja när det är fråga om att pröva besvär angående så betydande belopp som vattenföreningssavgiften kommer att uppgå till.

Den i promemorian föreslagna besvärssystemen i fråga om beslut enligt 10 kap. 6 § VFL är dessutom inkonsekvent, om man jämför med den besvärssystem som enligt 8 kap. 2 § gäller i fråga om beslut enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5 eller 6 §. Trots att det i båda fallen är fråga om förbud

mot fartygs avgång eller vidare resa och liknande förbud eller förelägganden, skall besvärerna i det förstnämnda fallet gå till tingsrätt (10 kap. 9 §) och förmodligen handläggas enligt ärendelagen (någon bestämmelse om handläggningsordningen för denna typ av besvärssärenden har inte influtit i 10 kap. 10 §), medan besvärerna i det sistnämnda fallet skall anföras hos kammarrätten (8 kap. 2 §) och där handläggas enligt FPL.

Enligt kammarrättens mening hade det varit mera naturligt att i fråga om besvär över tullmyndighets beslut i ärenden om vattenföreningssavgift välja den numera gängse ordningen för överklagande av förvaltningsmyndighets beslut till domstol, nämligen överklagande till förvaltningsdomstol. Den naturliga ordningen borde således vara att tullmyndighetens beslut överklagades till länsrätt med fullföljd på sedvanligt sätt till kammarrätten och regeringsrätten. I det fall det överklagade beslutet har fattats av en central förvaltningsmyndighet – generaltullstyrelsen eller sjöfartsverket – torde besvärerna böra gå till kammarrätten. Den sålunda skisserade besvärssordningen innebär att man automatiskt får en ändamålsenlig förfarandereglering – FPL – för hithörande mål (jfr vad som gäller i fråga om miljövårdsavgift). Vidare ansluter den väl till den besvärssordning som nu är föreskriven i VFL. Enligt denna anføres besvär i ärenden, som gäller myndighetsutövning, hos allmän förvaltningsdomstol (kammarrätten). Kammarrätten ser vidare inte något hinder för att uppgiften att besluta om kvarstad för vattenföreningssavgift läggs på länsrätten.

På grund av det anförda föreslår kammarrätten att besvär i ärenden angående vattenföreningssavgift skall prövas av allmän förvaltningsdomstol.

Det är enligt *länsstyrelsens i Norrbottens län* uppfattning naturligt att tullverket med hänsyn till sina arbetsuppgifter får befogenhet att handlägga vattenföreningssavgiften i första instans. Eftersom avgiften som sådan är av administrativ natur är åtgärden att påföra en sådan ett renodlat administrativt ärende. Det finns ingen anledning och är enligt länsstyrelsens uppfattning olämpligt att låta en allmän domstol svara för överprövningen. Beslut om vattenföreningssavgift bör i stället överklagas till kammarrätten.

*Länsåklagaren i Älvsborgs län* framhåller att det ofta torde bli anledning till bevisupptagning i ärenden om vattenföreningssavgift. I sådana fall blir en domstolsprövning nödvändig. Även andra skäl talar enligt länsåklagaren för att domstol generellt bör pröva sådana ärenden. Det är inte önskvärt att rättslig prövning av kvalificerad art i fall som gäller tungt ingripande sanktioner mot enskilda personer förs från domstolarna till andra organ.

*Föreningarna Sveriges länspolischefer resp. Sveriges polischefer* anser att flera skäl talar för att de allmänna domstolarna bör vara rätt forum. Sannolikt torde inte avgiftsberäkningen, och möjligen vissa andra delfrågor, föranleda några bekymmer vid handläggningen för en administrativ myndighet. Däremot kommer för en rad andra frågor nödvändig kompetens att saknas. Föreningarna anser det olyckligt att på detta sätt tillskapa en ny instansordning när det redan finns en kompetent instans genom domstolarna. Däremot torde tullmyndigheten vara lämplig som sakkunnig

eller motpart vid domstolsförfarandet. Föreningarna hyser inga farhågor att antalet ärenden i detta avseende skulle medföra en allvarlig belastning av arbetet vid domstolarna.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:*

Erfarenhetsmässigt är det mycket svårt att uppskatta mängd outblandad substans i ett utsläpp. Detta gäller särskilt oljeemulsioner och i vatten lösta kemikalier. Det finns därför anledning att befara att frågan om utsläppt kvantitet – som föreslås få avgörande betydelse för avgiftens storlek – ofta kommer att vara tvistig då avgift skall tas ut. Bevisföringen och bevisprövningen eller de skönsmässiga bedömningarna kan bli komplicerade moment i avgiftsprocessen. Redan med hänsyn härtill och till storleksordningen av avgifterna anser länsstyrelsen att frågor om avgift bör prövas i första instans av tingsrätt. Länsstyrelsen anser dessutom att det inte är god processekonomi att avgiftsfrågor skall kunna prövas i fyra instanser mot tre som gäller för civil- och straffprocess. Det bör vidare tilläggas att kustbevakningen har ansvaret för bekämpningen till sjöss av olja och annat skadligt. Insatserna blir ofta så omfattande och krävande att det finns risk för att presumtiva avgiftsbetalare redan från början betraktar kustbevakningen som en motpart och därvid ifrågasätter kustbevakningens opartiskhet.

Länsstyrelsen förordar att kustbevakningen – eller den nya sjöfartsmyndighet som bildas vid ev. sammanslagning av kustbevakningen och sjöfartsverket – ges ställning som part i process om vattenföreningssavgift och att talan anhängiggörs i tingsrätt som första instans, där f.ö. kvarstadsyrkande och åtal som sammanhänger med aktuellt utsläpp prövas i första instans. Vad nu sagts skall självfallet inte hindra att avgiftsprocessen görs enkel i de fall där det är lämpligt. Således bör domstolsprövning inte behöva ske om vederbörande redare/ägare medger vad kustbevakningen avser att yrka och ställer ev. behövlig säkerhet för avgiftsbetalningen.

*Sveriges domareförbund:*

Förslaget förutsätter en rad bedömningar av den myndighet som skall bestämma vattenföreningssavgifterna. Förutom den tekniskt betonade uppskattningen av hur mycket olja som faktiskt släppts ut blir det dessutom nödvändigt att pröva

- om ett visst fartyg överhuvud är skyldigt till ett utsläpp;
- om utsläpp till följd av olyckshändelse har begränsats så långt som möjligt;
- om visst utsläpp varit obetydligt, i vilket fall avgift inte skall utgå;
- om sådana särskilda omständigheter föreligger, som motiverar jämkning eller eftergift av avgiften (10 kap. 4 §);
- behovet av förbud och föreläggande till säkrande av bevisning eller anspråk på avgift;
- särskilda säkerheter för vattenföreningssavgift.

Vad nu sagts talar enligt förbundets mening starkt för att besluten om vattenföreningssavgift anförtros domstol med tullverket som part. Det vore givetvis en fördel om alla beslut som rör vattenförening kunde i första instans fattas av tullverket. Förbundet anser dock inte att detta förhållande jämte önskvärdheten av snabbhet i handläggningen motiverar de avkall på rättssäkerheten som med nödvändighet följer av att tullverket

i första hand beslutar om avgifterna. Beslut om vattenföreningavgift innefattar rättskipning, en uppgift som tullverket inte är lämpat för. Erindringar av principiell art kan också göras mot att, såsom föreslås, tullverket skall var dels beslutande myndighet, dels – efter besvär över beslutet – fungera som klagandens motpart. Möjligen skulle ett system motsvarande strafföreläggande kunna komma i fråga.

Vissa skäl, främst intresset av en snabb handläggning, talar enligt hovrätten över Skåne och Blekinge för den i promemorian föreslagna lösningen.

Hovrätten anser det likväl kunna ifrågasättas om det är lämpligt att anförtro prövningen av avgiftsfrågorna åt samma myndighet som har att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna om vattenförening och att uppdaga förseelser mot dessa bestämmelser. Det måste anses som principiellt mindre tillfredsställande att frågan om avgift prövas av samma myndighet som har verkställt utredningen i ärendet. Även tullverkets ställning av part i till domstol fullföljda ärenden synes svärförenlig med kravet på objektivitet hos den beslutande myndigheten. Hovrätten anser därför att forumfrågorna bör bli föremål för ytterligare överväganden. Som en från såväl effektivitets- som rättssäkerhetssynpunkt lämplig ordning vill hovrätten skissera följande. Om förseelsen erkänns, bör saken kunna klaras av genom att redaren godkänner ett föreläggande utfärdat av tullmyndighet. Om ett godkännande inte lämnas, bör det ankomma på tullmyndigheten att anhängiggöra saken vid domstolen. Förfarandet i domstolen bör anordnas som ett tvåpartsförfarande. Det är inte tillfredsställande med en ordning som innebär att saken anhängiggörs i domstolen genom ett besvärsförfarande.

## 2.5 Bevisfrågor m. m.

Ett flertal remissinstanser framhåller vikten av att kustbevakningen upprätthåller en regelbunden flygspaning över Sveriges farvatten.

Mot bakgrund av att risken för upptäckt är en av de mest återhållande faktorerna mot olagliga utsläpp är det enligt *statens naturvårdsverk* viktigt att de övervakande myndigheterna ges tillräckliga resurser så att möjligheterna att upptäcka och identifiera fartyg som gör sig skyldiga till olagliga utsläpp ökar.

*Sveriges redareförening* hänvisar till biltrafiken, där det finns bevis för den preventiva verkan som övervakning har. Föreningen förutsätter därför att flygspaningsverksamheten kan hållas på en godtagbar nivå. En utökning av flygtiden kostar enligt promemorian förhållandevis litet och torde vara väl använda pengar.

*Sjöassuradörernas förening* betonar vikten av att höga krav måste ställas på bevisens hållbarhet för att man skall vidta åtgärder såsom kvarhållande av fartyg, kvarstad etc.

Åtgärder för att upptäcka vattenföreningar kan enligt *statskontorets* mening bli effektiva endast genom samverkan emellan olika slag av civila

och militära resurser, varav kan nämnas kustbevakningens flygspaning, det radarbaserade sjöbevakningssystemet och övrig militär verksamhet. Det är viktigt att spaning sker även nattetid. De flygplan som används i spaningen bör bemannas så att utrustningen för fjärranalys kan utnyttjas effektivt. Statskontoret noterar att en utvecklad flygspaning skulle ha positiva effekter även på andra områden inom sjöövervakningen. Statskontoret saknar f. n. underlag för att förordna en utökad flygspaning. Emellertid prövas samarbete mellan civil och militär sjöövervakning vid ett försök i Malmö, som statskontoret följer. Bl. a. prövas möjligheten att ge civila myndigheter tillgång till det militära sjöbevakningssystemet. Statskontoret räknar med att våren 1983 kunna lämna rapport över utvärderingen av försöket. Efter detta försök kan det möjligen finnas bättre underlag för bedömning av hur man bör utforma de olika insatserna för att säkerställa att VFL efterlevs.

RRV vill i detta sammanhang påpeka att det sätt för bestämning av avgiftens storlek som RRV förordat – nämligen att upptäcktssannolikheten påverkar avgiftens storlek – gör vattenföreningssavgiften till ett effektivt instrument även vid en relativt låg identifieringsgrad. En låg identifieringsgrad medför nämligen en hög avgift, som bör minska intresset för olagliga utsläpp.

När det gäller övervakning med hjälp av flygspaning vill SMHI framhålla satellitbildteknikens möjligheter när det gäller att åstadkomma en heltäckande övervakning av de havsområden som omger Sverige. Då detta är en resurskrävande teknik krävs samarbete mellan myndigheter och institutioner som är verksamma inom området både för metodutveckling och i utnyttjande av mottagnings- och bildbearbetningsresurser. Det kan i detta sammanhang nämnas att SMHI räknar med att inom de närmaste åren förfoga över en egen bildbearbetningsutrustning. SMHI har utvecklat teoretiska modeller för beräkning av transportvägar för utsläppt olja och andra föroreningar och upprätthåller också en beredskap för att i akuta lägen ge oljespridningsprognoser. SMHI har även utvecklat metoder för att bakåt i tiden beräkna vilken bana ett oljebälte eller annat objekt kan ha drivit. Sådana beräkningar bör vara av intresse för bedömningar beträffande vilket fartyg ett observerat oljeutsläpp kan härröra från.

Även fiskeristyrelsen pekar på de utvecklingsmöjligheter som finns när det gäller att förbättra övervakningstekniken. På några års sikt kommer det sannolikt att finnas ytterligare sensorer för att mer fullständigt tillgodose kustbevakningens spaningsbehov. Konkreta planer föreligger enligt vad fiskeristyrelsen inhämtat på att anskaffa s. k. laserfluorosensor, vilket kan användas för identifiering av typbestämning av olja från flygplan och även ger vissa möjligheter till upptäckt av olja flytande strax under vattenytan. Genom en snabb typbestämning kan graden av skadlighet bedömas och tillsammans med volymuppskattningar ge underlag för eventuell bekämpning och för fastställande av vattenföreningssavgift.

Enligt *Sveriges domareförbund* är det utomordentligt angeläget och självklart att vattenföroreningsavgift åläggs en redare eller fartygsägare endast i de fall, då det är styrkt att en överträdelse har skett av något av dennes fartyg.

## 2.6 Övriga frågor

Flera remissinstanser har påtalat behovet av mottagningsanordningar i hamnarna. Sålunda understryker *RRV* betydelsen av att anordningar för mottagning av restprodukter finns lätt tillgängliga. Verket påpekar att promemorian inte innehåller någon diskussion om de investeringar som ytterligare kan behövas för detta ändamål och vilka effekter sådana investeringar skulle kunna få på benägenheten att på ett lagligt sätt bli kvitt de skadliga ämnena.

### *Svenska kommunförbundet:*

En konsekvens av den nya avgiften kan förutses bli att ökade krav kommer att ställas på de landbaserade mottagningsresurser hamnkommunerna varit skyldiga anordna enligt gällande lagstiftning. Det är emellertid känt att dessa resurser utnyttjats i mycket olika omfattning exempelvis i fråga om oljerester. Å ena sidan finns det kommuner till vilka avlämningsanspråken koncentrerats med påföljd att deras resurser redan under nuvarande förhållanden varit hårt ansträngda medan å andra sidan åtskilliga kommuner inte alls eller endast i ringa omfattning erhållit krav på mottagning. Kommuner inom sistnämnda kategori har väl haft nominella resurser men dessa har aldrig blivit ordentligt testade mot verkligheten.

Med hänsyn till dessa förhållanden anser styrelsen att den föreslagna lagstiftningen inte bör träda i kraft innan vederbörande myndigheter förvisat sig om att landets hamnar har erforderliga mottagningsresurser och i de fall dessa bedöms otillräckliga blivit i erforderlig mån kompletterade.

Förbundet förutsätter att hamnkommunerna inte drabbas av kostnader för vilka de inte kan erhålla täckning enligt gällande bestämmelser.

### *Svenska maskinbefälsförbundet:*

Andra åtgärder som är väl så angelägna är att tillräckligt antal mottagningsanläggningar för oljerester iordningställs runt landets kuster. Det kan förefalla betänkligt att införa höga avgifter för redarna och låta dryga böter drabba det ansvariga befälet ombord vid olagliga oljeutsläpp om det inte finns faktiska möjligheter att på ett lagligt sätt göra sig av med sludge, oljehaltigt slagvatten etc.

Vidare har rapporterats att vissa kommuner tar ut en oskäligt hög avgift för ilandtagning av oljerester. Alltför höga avgifter kan leda till att vissa redare tvekar att använda anläggningarna.

Det är också angeläget att vederbörande hamnmyndighet ålägges att arrangera anslutningar enligt internationell standard mellan fartyg och mottagningsstation. Om kvalificerade ingrepp i rörsystem m. m. måste göras för ilandpumpning av oljerester ökar givetvis risken för spill. Ilandtagning av oljerester bör även kunna ske utan att fartyget förhalas.

*Sveriges redareförening:*

I promemorian sägs på s. 53 att tidsförlusten i samband med att förorenat vatten avlämnas i land varierar med mottagningsanordningens kapacitet att ta emot oljeresterna. Denna självklarhet understryker ytterligare det absoluta behovet av att samhällets resurser koncentreras till utbyggnad av dessa anläggningar. Kostnaden för mottagning får inte debiteras fartygets redare för varje särskilt avlämningstillfälle. Här gäller det att göra avlämnandet i land så attraktivt att även sådana redare som i dessa avseenden visar vårdslöshet och nonchalans mot gällande regler avstår från olagliga utsläpp.

Redareföreningen vill i detta sammanhang också peka på behandlingen av frågan om förbud att ta ut särskild avgift för oljeavfall m. m. Denna fråga har vid upprepade tillfällen behandlats i riksdagen senast i trafikutskottets betänkande 1980/81:31 om miljösäkrare sjötransporter (prop. 1980/81: 119 bil. 2). Enligt lagen (1980: 424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg gäller förbud mot att ta ut särskild avgift för omhändertagande av bl. a. oljeavfall från fartygs maskinrum o. dyl. I dithörande förordning (1980: 789) görs undantag från förbudet. I utskottsbetänkandet anförs att det finns skäl som talar för att undantaget från förbudet mot särskild avgift upphävs. Utskottet förutsätter också i betänkandet att det utredningsarbete som behövs för denna fråga skall bedrivas med största möjliga skyndsamhet. Föreningen instämmer här i det uttalande som görs i motion 1980/81: 1501 om att ett upphävande av förbudet skulle göra det olönsamt att släppa ut olja till sjöss. Föreningen förutsätter att denna fråga får sin lösning i nu förevarande sammanhang. Det är enligt föreningens bestämda uppfattning viktigare att lösa denna fråga än att nu överväga ytterligare åtgärder som riktar sig mot rederinäringen och som skulle kunna bli obehövliga om ifrågavarande förbud togs bort.

Likartade synpunkter har framförts även av *Sveriges fartygsbefälsförening*.

Ett påpekande om utsläpp i hamnar har gjorts av *statens brandnämnd*. Nämnden framhåller att man i promemorian inte tagit hänsyn till att ett stort antal spill av olika slag inträffar i hamnar, dvs. utanför kustbevakningens ansvarsområde när det gäller bekämpning av utflöden av olja och andra skadliga ämnen. T. ex. torde det totala antalet oljespill i hamnar grovt kunna uppskattas till uppemot ett par hundra om året och merparten av dessa kommer inte till kustbevakningens kännedom. Detta förhållande måste beaktas vid utarbetandet av erforderliga handlägningsrutiner.

*Överåklagaren i Stockholm* ifrågasätter om det är rimligt att, såsom föreslagits i promemorian, svenska fartyg som går i fart utanför Östersjöområdet åläggs avgift innan andra sjöfartsnationer har infört liknande avgiftsbestämmelser.

*Svenska bankföreningen* har lämnat synpunkter på promemorieförslagens innebörd för kreditgivningen.

Bankföreningen har givetvis inga invändningar mot syftena bakom förslaget av innebörd att miljöskyddet skall förbättras. Föreningen noterar emellertid att den vattenföroreningsavgift som föreslås utgör en ytterligare

påläga på redare och fartygsägare, vilken skulle kunna rubba fartygskreditgivares ställning. Eftersom det inte kan förutses i vilken omfattning vattenföreningensavgifter kan komma att utgå och därigenom försämra redares och andra fartygsägares betalningsförmåga, får risken för detta tas med i bedömningen vid kreditgivningen. Detta kan medföra störningar i fartygskreditgivningen i framtiden och i fråga om redan beviljade krediter. De antydda problemen skulle kunna begränsas genom att redarna och fartygsägarna försäkrade sig mot risken för att tvingas utge vattenföreningensavgift. Eftersom det inte går att förutse i vad mån sådan försäkring kommer till stånd, vill bankföreningen med hänsyn till befarade svårigheter vid fartygskreditgivningen samt på de skäl advokatsamfundet anfört ifrågasätta det lämpliga i att nu införa den föreslagna nyordningen.

Bankföreningen har uppmärksammat att förslaget inte går så långt att vattenföreningensavgiften förenats med sjöpanträtt, vilket skulle ha inneburit en ytterligare försämring för kreditgivarna i förmånsrättshänseende. Bankföreningen vill också understryka vikten av att, om förslaget leder till lagstiftning, vattenföreningensavgiften inte förenas med sjöpanträtt.

## 2.7 Lagförslaget

10 kap.

1 §

Tanken är, framhåller *kammarrätten i Göteborg*, att vattenföreningensavgift skall utgå enligt principen om strikt ansvar. Det finns emellertid en viss skillnad mellan operationella utsläpp (första stycket första punkten) och utsläpp på grund av olycka (första stycket andra punkten). Vid operationella utsläpp innebär det strikta ansvaret att vattenföreningensavgift skall utgå när en överträdelse, som objektivt sett utgör en brottslig gärning enligt 2 kap. 2 eller 3 § VFL, har ägt rum. Andra punkten avser däremot rena olyckshändelser. Det strikta ansvaret är här modifierat genom regeln att utsläpp skall begränsas "så långt det är möjligt". Det finns således i dessa fall enligt *kammarrätten* utrymme för en bedömning av vad som kunnat krävas i det enskilda fallet.

Liknande synpunkter lämnas av *Göteborgs tingsrätt*, som framhåller att ev. avgiftsuttag vid olyckshändelser kräver en grannliga bedömning. Tingsrätten förutsätter emellertid att kustbevakningen besitter den erforderliga kompetensen för detta.

2 §

I andra stycket sägs att överlåtelse av fartyget eller rederirörelsen inte befriar redaren eller ägaren från betalningsskyldighet. Denna erinran har enligt promemorian intagits för att tvekan inte skall uppstå om vem som är rätt avgiftssubjekt när fartyg eller rederirörelse överlåts efter utsläppet men före avgiftstalans väckande. *Kammarrätten i Göteborg* ifrågasätter om inte syftet blir bättre tillgodosett, om avgiftssubjektet knyts till tidpunkten för betalningsskyldighetens inträdande, dvs. utsläppet eller underlåtenheten att begränsa detta. En sådan teknik har använts i fråga om

miljöskyddsavgift i miljöskyddslagen. I enlighet härmed skulle paragrafen kunna utformas på följande sätt.

”Vattenföreningssavgift skall påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets redare eller, om redare saknades eller det inte kan fastställas vem som var redare, fartygets ägare”.

En sådan utformning har dessutom den fördelen att det klart markeras att avgiften kan läggas också på juridiska personer.

Redaren av eller ägaren till ett fartyg kan vara en juridisk person. Denna skall enligt förslaget kunna påföras vattenföreningssavgift. *Stockholms tingsrätt* ifrågasätter om inte i dessa fall även den juridiska personens verkställande organ, exempelvis verkställande direktören, solidariskt med den juridiska personen skall påläggas avgiften. – Vad som anges på s. 89 i fråga om partrederier föranleder den frågan om avsikten är att partredarna skall vara ansvariga enligt 40 § sjölagen. Tingsrätten föreslår att den där angivna ansvarsregeln inte skall gälla i fråga om vattenföreningssavgifter. I stället bör samtliga partdelägare vara ansvariga för hela den bestämda avgiften och denna ansvarighet bör vara solidarisk.

Lagtexten utsäger, framhåller *Göteborgs tingsrätt*, kategoriskt att avgiften skall påföras ägaren, om redare saknas ”eller det inte kan fastställas” vem som är redare. För att inte lägga alltför stora utredningskrav på tillämpande myndigheter bör bestämmelsen ges den utformningen att avgiften påförs ägaren, om redare saknas ”eller det inte utan onödigt dröjsmål kan fastställas” vem som är redare.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *Göteborgs kommun* anser att det av författningstexten bör framgå att det är redaren/ägaren vid tidpunkten då utsläppet skedde som skall påföras vattenföreningssavgift.

### 3 §

*Hovrätten över Skåne och Blekinge* uttalar att avgiftens storlek bör bestämmas av regeringen. Någon befogenhet att delegera rätten att utfärda föreskrifter i detta hänseende till en myndighet bör följaktligen inte tillåtas. Detta är av betydelse bl. a. med hänsyn till att avgiftstabellerna bör publiceras som författning i Svensk författningssamling.

### 5 §

Både *Stockholms tingsrätt* och *Sveriges domareförbund* menar att man i lagen och inte, såsom föreslås, i förordningen bör ange vilken myndighet som skall besluta om vattenföreningssavgift. Denna fråga är enligt domareförbundet så viktig att den bör regleras i lag.

### 5–6 §§

#### *Generaltullstyrelsen:*

I lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförening från fartyg (VFL) anges sjöfartsverket såsom den ansvariga myndigheten i fråga om särskilda

åtgärder mot vattenförorening. Enligt författningsförslagen framgår endast av förordningen (1980: 789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg (VFF) 9 kap. 5 § första stycket att tullverket är den ansvariga myndigheten i fråga om vattenföroreningsavgiften. Styrelsen anser att sistnämnda stadgande bör intas i 10 kap. VFL. I 9 kap. 5 § andra stycket VFF sägs att beslut enligt 10 kap. 6 § VFL får meddelas av sjöfartsverket, om tullverkets beslut inte kan avvaktas. I 10 kap. 6 § VFL saknas uppgift om att i första hand tullverket har att meddela ifrågavarande förbud och förelägganden.

Generaltullstyrelsen är det centrala beslutsorganet inom tullverket. Av 10 § instruktion (1973: 884) för tullverket framgår att det i arbetsordning eller genom särskilt beslut får överlämnas åt annan tjänsteman hos styrelsen än generaltulldirektören att avgöra ärende eller grupp av ärenden som ej är av beskaffenhet att prövningen bör ankomma på generaltulldirektören. Det har hittills varit normalt att i författning ange generaltullstyrelsen som beslutsorgan i de fall man vill lägga beslutsbefogenheten på central nivå. I den mån viss beslutsbefogenhet skall läggas på viss befattningshavare inom generaltullstyrelsen kan detta ske genom föreskrift i styrelsens arbetsordning. Vad gäller sjösäkerhetsdirektören har denne, såsom framgår av instruktionen (1969: 320) för sjöfartsverket mer ställning som fristående organ, än vad som gäller beträffande exempelvis avdelningscheferna och byråcheferna hos generaltullstyrelsen. Med hänsyn till att beslut om vattenföroreningsavgift och beslut om förbud och förelägganden i vissa fall fattas av annan myndighet än tullverket finner styrelsen dock lämpligt att man i VFF anger vilken befattningshavare inom styrelsen som har att meddela styrelsens beslut.

Enligt den föreslagna föreskriften i 9 kap. 5 § VFF skall tullverket pröva frågor om vattenföroreningsavgift. Det får anses ankomma på generaltullstyrelsen att bestämma på vilken nivå inom verket sådana frågor skall ligga.

Vad gäller den föreslagna besvärordningen vill generaltullstyrelsen erinra om att 23 § instruktionen för tullverket föreskriver att besvär skall anföras hos generaltullstyrelsen över beslut som meddelats av underlydande tullmyndighet. Eventuella undantag från denna ordning bör lämpligen anges i instruktionen. Undantag skulle enligt styrelsens förslag komma att gälla beslut enligt 10 kap. 5 och 6 §§ VFL. Generaltullstyrelsen (gränschefen) blir emellertid underställningsvägen inkopplad i dessa fall.

Styrelsen anser att besluten enligt 10 kap. 5 och 6 §§ VFL är intimt förknippade med varandra och att redaren för det fartyg som drabbas av ett förbud eller föreläggande har berättigade anspråk på att omedelbart få veta hur stor avgiften är så att han snarast kan ställa säkerhet för densamma och få förbudet eller föreläggandet upphävt. Bland annat på grund härav anser styrelsen att beslut enligt 5 § bör vara underställelsebeslut i samma omfattning som utredningen föreslår beträffande beslut enligt 6 §.

#### 6-8 §§

*Stockholms tingsrätt* föreslår att i första hand kvarstadsinstitutet skall användas för att säkerställa statens anspråk på vattenföroreningsavgift. Först om ett sådant förfarande inte kan hinnas med bör den myndighet som anges i 5 § kunna meddela beslut som avses i 6 § 1 p. Detta beslut skall då vara interimistiskt. Sådant interimistiskt beslut skall kunna hävas av myn-

digheten. Skulle detta inte vara aktuellt skall frågan hänskjutas till domstol som då har att i vederbörlig ordning ta upp kvarstadsfrågan.

*Göteborgs tingsrätt:*

Som behörig domstol i 7 och 9 §§ anges domstol som avses i 9 kap. 8 §. Här föreskrives som behörig domstol tingsrätt som är behörig domstol enligt rättegångsbalken eller enligt 336–338 §§ sjölagen. Inför antagandet av VFL anförde lagrådet (prop. 1979/80: 167 sid. 275–277), bl. a. att lagrummet bara anger vilka typer av domstolar som är behöriga att handlägga mål enligt lagen men säger ingenting om dessa domstolars inbördes behörighet. Detta påpekande föranledde emellertid ingen ändring i lagtexten under lagstiftningsärendets fortsatta handläggning. Denna oprecisa utformning av lagen borde ha undanröjts i förevarande sammanhang.

*Sveriges domareförbund:*

I promemorian uttalas (s. 93) att förbud enligt 10 kap. 6 § inte bör gälla under några längre tidsperioder. Förbundet delar denna uppfattning men anser att en uttrycklig bestämmelse härom bör intas i lagtexten. Texten i 10 kap. 8 § bör omarbetas. I föreslagen lydelse antyds dels att ett förbud kan bestå under obegränsad tid så länge som bevisning måste säkras, dels att kvarstad enligt 10 kap. 7 § möjligen inte skulle krävas om bevisning alltjämt måste säkras. Sistnämnda innebär av lagrummet skulle stå i strid med 15 kap. 6 § rättegångsbalken, enligt vilket lagrum kvarstad skall omedelbart hävas om säkerhet ställts.

Det framgår inte närmare vad som tänkes innefattat i att bevisning måste säkras. Om därmed avses att fartyget självt med ev. återstående oljelast utgör bevisning är det inte mycket att göra åt att ett förbud enligt 10 kap. 6 § blir bestående även sedan säkerhet ställts. För de flesta fall torde dock bevisning kunna säkras på ett enklare och smidigare sätt och ett förbuds varaktighet bör inte bli beroende av passivitet från myndighetens sida i detta hänseende, särskilt inte sedan säkerhet ställts. Även här bör således förbudens varaktighet uttryckligen begränsas till viss kortare tid med mindre de av tullverket – eller i förekommande fall sjöfartsverket – underställts domstols prövning eller möjligen ansökan om bevisupptagning eller editionsföreläggande ingivits till domstol.

Det nu anförda ger vid handen att bestämmelserna måste omarbetas, varvid åtskillnad måste göras mellan säkrande av bevisning och säkerställande av anspråk. Vid en sådan omarbetning bör rättegångsbalkens regler om beslag och tagande i förvar kunna tjäna som förebild.

*Stockholms tingsrätt* finner innebörden av 8 § tveksam. Avses att meddelat beslut om kvarstad skall bestå om väl säkerhet för vattenföreningssavgift ställts men bevisning ej säkrats? På sid. 94 anges att om bevisning hunnit säkras meddelad säkerhetsåtgärd skall upphöra så snart som möjligt. Av vad som fortsättningsvis anges framgår att det skall gälla oavsett om beslut enligt 6 § eller kvarstadsbeslut meddelats. Såsom tingsrätten förstår bestämmelsen skall den bl. a. innebära att det för hävande av beslutad kvarstad krävs såväl att säkerhet ställts som att bevisning säkrats. Emellertid kan ju den omständigheten att bevisning inte säkrats ej utgöra skäl för kvarstad. Det är angeläget att åt institutet kvarstad inte ges annat

innehåll än enligt rättegångsbalken. Att kvarstad skall hävas så snart godtagbar säkerhet ställts för vattenföreningssavgift framgår av rättegångsbalken och någon bestämmelse härom bör inte tas i detta sammanhang.

9 §

*Generaltullstyrelsen:*

Utredningen har funnit lämpligt att i VFL placera de föreslagna bestämmelserna om vattenföreningssavgift som ett nytt 10 kap. omedelbart efter 9 kap. om ansvar m. m. 8 kap. med rubriken "Besvär m. m." kommer därigenom inte att innehålla bestämmelser om besvär över beslut om vattenföreningssavgift och beslut om förbud eller föreläggande för att säkra bevisning eller säkerställa statens anspråk på vattenföreningssavgift. Styrelsen ifrågasätter om inte de nya bestämmelserna bör inplaceras före 8 kap. och att i sistnämnda kapitel intas alla bestämmelser om besvär över beslut enligt lagen. Styrelsen finner det vara särskilt angeläget med hänsyn till att beslut i vissa fall skall överklagas hos kammarrätten och i andra fall hos tingsrätt, sjöfartsverket eller regeringen.

*RA:*

Vad gäller forumfrågorna har arbetsgruppen föreslagit att samma regler skall gälla som enligt 9 kap. 8 § VFL, dvs. avgifts- och kvarstadsmålen skall handläggas av tingsrätt som är behörig domstol enligt rättegångsbalken eller sådan tingsrätt som enligt sjölagen är sjörättsdomstol. För de fall utsläpp ägt rum på svenskt territorialvatten synes lämpligt att brottmålsforum blir avgörande. Av processekonomiska skäl och för en enhetlig bedömning kan annan lösning inte rimligen förordas. Vid utsläpp i närgränsande Östersjöområde torde däremot starka skäl tala för en begränsning till sjörättsdomstolarna. Härvid måste enligt min mening utredas möjligheten av ett generellt medgivande från regeringen eller annan lagteknisk lösning så att talan i såväl avgiftsfrågor som brottmål utan förordnande i varje särskilt fall kan väckas vid svensk domstol och då lämpligen vid de redan befintliga sjörättsdomstolarna.

## De remitterade lagförslagen

### 1 Förslag till

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg

*dels* att rubriken till 8 kap. skall utgå,

*dels* att nuvarande 8 kap. 1–3 §§ skall betecknas 10 kap. 4, 5 respektive 8 §,

*dels* att nuvarande 9 kap. skall betecknas 8 kap.,

*dels* att de nya 10 kap. 4 och 8 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

*dels* att i lagen skall införas ett nytt kapitel, 9 kap., samt nya bestämmelser, 10 kap. 6 och 7 §§, av nedan angivna lydelse.

#### Nuvarande lydelse

#### Föreslagen lydelse

#### 9 kap. Vattenföreningsavgift

##### 1 §

*En särskild avgift (vattenföreningsavgift) skall tas ut, om 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.*

*Vattenföreningsavgiften tillfaller staten.*

##### 2 §

*Vattenföreningsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets redare eller som i redarens ställe hade befattning med fartyget. Saknade fartyget redare eller kan det inte utan onödigt dröjsmål fastställas vem som var redare, skall avgiften påföras den som var fartygets ägare.*

*Delägare i ett partrederi är solidariskt ansvariga för betalningen av vattenföreningsavgift.*

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

## 3 §

*Vattenföroreningsavgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläpets omfattning samt fartygets storlek (bruttodräktighet).*

## 4 §

*Vid utsläpp av olja skall vattenföroreningsavgiften beräknas enligt följande tabell.*

Utsläppt oljemängd i liter	Avgift i kr. för fartyg i storlek (brt)			
	upp till 3 000	3 001– 15 000	15 001– 50 000	50 001 och större
mindre än 1 000	5 000 kr.	7 500 kr.	10 000 kr.	12 500 kr.
1 000– 26 000	5 000 kr. jämt 1 000 kr. per 1 000 l utöver 1 000 l	7 500 kr. jämt 1 500 kr. per 1 000 l utöver 1 000 l	10 000 kr. jämt 2 000 kr. per 1 000 l utöver 1 000 l	12 500 kr. jämt 2 500 kr. per 1 000 l utöver 1 000 l
26 001– 101 000	30 000 kr. jämt 750 kr. per 1 000 l utöver 26 000 l	45 000 kr. jämt 1 125 kr. per 1 000 l utöver 26 000 l	60 000 kr. jämt 1 500 kr. per 1 000 l utöver 26 000 l	90 000 kr. jämt 2 250 kr. per 1 000 l utöver 26 000 l
101 001– 501 000	86 250 kr. jämt 200 kr. per 1 000 l utöver 101 000 l	129 375 kr. jämt 300 kr. per 1 000 l utöver 101 000 l	172 500 kr. jämt 400 kr. per 1 000 l utöver 101 000 l	258 750 kr. jämt 600 kr. per 1 000 l utöver 101 000 l
501 001 och mer	166 250 kr. jämt 100 kr. per 1 000 l utöver 501 000 l	249 375 kr. jämt 150 kr. per 1 000 l utöver 501 000 l	332 500 kr. jämt 200 kr. per 1 000 l utöver 501 000 l	498 750 kr. jämt 300 kr. per 1 000 l utöver 501 000 l

Med bruttodräktigheten (brt) avses det bruttodräktighetstal som anges i det mätbrev som gäller för fartyget.

## 5 §

*Vattenföroreningsavgiften får sättas lägre än vad som följer av 4 § eller efterges, om det föreligger särskilda omständigheter.*

## 6 §

*Frågor om vattenföroreningsavgift prövas av tullverket.*

*Tullverkets beslut om vattenföroreningsavgift verkställs i enlighet med vad som föreskrivs i utskönningsbalken.*

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

## 7 §

*Finns det sannolika skäl för att vattenföreningssavgift skall tas ut, får tullverket eller annan myndighet som regeringen utser meddela de förbud eller förelägganden som är nödvändiga för att säkra bevisning eller säkerställa statens anspråk på vattenföreningssavgift, såsom*

- 1. förbud mot fartygets avgång eller vidare resa,*
- 2. förbud att påbörja eller fortsätta lastning, lossning, läkring eller bunkring,*
- 3. föreläggande att fartyget skall följa en viss färdväg,*
- 4. föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats.*

*Beslutas förbud eller föreläggande, skall 7 kap. 7–10 §§ gälla i tillämpliga delar.*

## 8 §

*För att säkerställa statens anspråk på vattenföreningssavgift får domstol som avses i 8 kap. 8 § på framställning av allmän åklagare förordna om kvarstad. Därvid gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 26 kap. rättegångsbalcken om kvarstad i brottmål.*

## 10 kap. Övrigt

## 4 §

Har beslut enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5 eller 6 § meddelats av annan myndighet än sjöfartsverket skall det genast underställas verket. Beslut som skall underställas får inte överklagas.

Har beslut enligt 7 kap. 4 § första stycket, 5 eller 6 § meddelats av annan myndighet än sjöfartsverket skall det genast underställas verket.

*Har beslut enligt 9 kap. 7 § meddelats av annan myndighet än tullverket skall det genast underställas verket.*

Beslut som skall underställas får inte överklagas.

## 6 §

*Tullverkets beslut om vattenföreningssavgift och beslut om förbud*

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

eller föreläggande enligt 9 kap. 7 § får överklagas genom besvär hos den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där beslutet har meddelats.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till domstolen inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

## 7 §

Vid prövning av besvär över beslut om vattenföreningssavgift och beslut om förbud eller föreläggande enligt 9 kap. 7 § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter.

Allmän åklagare företräder staten i sådana mål.

## 8 §

Beslut i frågor som avses i denna lag gäller omedelbart, om inte annat föreskrivs i beslutet. I fråga om beslut som skall underställas sjöfartsverket kan detta förordna att beslutet inte skall gälla tills vidare.

Beslut i andra frågor som avses i denna lag än tullverkets beslut eller domstols dom i fråga om vattenföreningssavgift gäller omedelbart, om inte annat föreskrivs i beslutet eller domen. I fråga om beslut som skall underställas sjöfartsverket eller tullverket kan det berörda verket förordna att beslutet inte skall gälla tills vidare.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984.

Bestämmelserna i 9 kap. tillämpas endast i fråga om överträdelse som har skett efter ikraftträdandet.

## 2 Förslag till

### Lag om ändring i sjölagen (1891: 35 s. 1)

Häri genom föreskrivs att 40 § sjölagen (1891: 35 s. 1)<sup>1</sup> skall ha nedan angivna lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

40 §<sup>2</sup>

Partrederi föreligger, om flera överenskommit att under delad ansvarighet gemensamt driva sjöfart med eget fartyg. Anmälan om partrederiavtal kan göras hos registermyndigheten, som har att ofördröjligen anteckna anmälningen i det register där fartyget är infört eller, om det ej är registrerat, kungöra densamma. Närmare föreskrifter om anmälnings- och kungörelseförfarandet meddelas av regeringen.

För de förpliktelser som *uppkomma* för partrederiet sedan rederiavtalet anmälts till registermyndigheten svarar varje redare endast i förhållande till sin andel i fartyget i den mån han ej åtagit sig större ansvarighet. För dessförinnan uppkomna rederiförpliktelser *svara* redarna solidariskt.

För de förpliktelser som *uppkommer* för partrederiet sedan rederiavtalet anmälts till registermyndigheten svarar varje redare endast i förhållande till sin andel i fartyget i den mån han ej åtagit sig större ansvarighet. För dessförinnan uppkomna rederiförpliktelser *svara* redarna solidariskt. *I fråga om ansvar för vattenföroreningsavgift enligt 9 kap. lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg gäller 9 kap. 2 § andra stycket nämnda lag.*

I fråga om redarnas inbördes rättigheter och skyldigheter tillämpas bestämmelserna i 41–57 §§ i den mån annat ej avtalats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1975: 1289.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1977: 681.

**Innehåll**

Propositionen .....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
Propositionens lagförslag .....	2
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1980: 424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg .....	2
2 Förslag till lag om ändring i sjölagen (1891: 35 s. 1) .....	7
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 19 augusti 1982 ..	8
1 Inledning .....	8
2 Allmän motivering .....	8
2.1 Allmänna synpunkter .....	8
2.2 Utformningen av en ny ekonomisk sanktion .....	13
2.3 Säkerställande av betalning m.m. ....	25
2.4 Handläggande myndighet .....	26
2.5 Övriga frågor .....	33
3 Upprättade lagförslag .....	36
4 Specialmotivering .....	36
4.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980: 424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg .....	36
4.2 Förslaget till lag om ändring i sjölagen (1891: 35 s. 1) .....	43
5 Hemställan .....	43
6 Beslut .....	43
Utdrag av lagrådets protokoll den 25 november 1982 .....	44
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 26 januari 1983 ..	68
1 Anmälan av lagrådsyttrande .....	68
2 Hemställan .....	76
3 Beslut .....	76
Bilaga 1     Betänkandet (Ds K 1981: 8) Vattenföroreningsavgift ..	77
Bilaga 2     Sammanställning av remissyttrandena över betänkandet	181
Bilaga 3     De remitterade lagförslagen .....	208

