

Sammanfattning

I detta betänkande tillstyrker utskottet regeringens förslag till ändringar i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Ändringarna syftar till att i svensk lagstiftning genomföra Östersjöstrategin för mottagningsanordningar för fartygsgenererat avfall och därtill hörande frågor.

Propositionen

Regeringen (Näringsdepartementet) föreslår i proposition 1999/2000:133 att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

Lagförslaget är fogat som *bilaga* till betänkandet.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller lagförslag som gör det möjligt att genomföra Östersjöstrategin för mottagningsanordningar för fartygsgenererat avfall och tillhörande frågor (Östersjöstrategin), som har arbetats fram inom ramen för Helsingforskonventionen. Syftet med strategin är att skydda miljön i Östersjöområdet från skadlig påverkan från fartyg. Detta skall åstadkommas genom ett antal åtgärder såsom t.ex. obligatorisk avfallslämning från fartyg till mottagningsanordningar i land och ett enhetligt avgiftssystem för mottagningen av avfall.

Ändringar föreslås i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, huvudsakligen i form av bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela föreskrifter i de avseenden som krävs för att genomföra Östersjöstrategin. Bemyndigandena avser rätt att meddela föreskrifter om

- var mottagningsanordningar skall finnas och vem som skall svara för dem,
- mottagningsanordningarnas utformning och drift,
- obligatorisk avfallslämning,
- skyldighet att i förväg anmäla avlämning av avfall från fartyg till en mottagningsanordning,
- skyldighet att vidta åtgärder i samband med mottagandet och hanteringen av sådant avfall från fartyg som innehåller skadliga ämnen samt
- skyldighet att upprätta avfallshanteringsplaner.

Det föreslås även att en bestämmelse införs i lagen om att anordningar för mottagning av avfall från fartyg skall vara placerade och utformade så att de fartyg som använder anordningarna inte orsakas onödig försening.

Vidare föreslås ett tillägg som innebär att tillsynsmyndigheten vid inspektion av fartyg får kontrollera att den obligatoriska avfallslämningen har fullgjorts.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

Därutöver lämnas en redogörelse för hur rekommendationen 19/6 till Helsingforskonventionens bilaga III om kriterier och åtgärder beträffande förhindrande av förorening från landbaserade källor har genomförts i svensk lagstiftning.

Motionerna

1999/2000:T32 av Per-Richard Molén m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utfärdande av aktuella förordningar.

1999/2000:T33 av Sven Bergström m.fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om sanktioner för de fartyg som inte följer bestämmelserna om att lämna avfall till mottagningsanordning i hamn,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att skärpa de straffrättsliga sanktionerna för miljöbrott till havs,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att Kustbevakningen måste tillföras erforderliga resurser.

Utskottet

1 Bakgrund

1.1 Om Östersjöstrategin och dess tillkomst

Östersjöstrategin har utarbetats inom ramen för Helsingforskonventionen. Konventionen i sin ursprungliga version undertecknades år 1974 av staterna runt Östersjön. År 1992 antogs en ny version som undertecknades av Östersjöstaterna och dessutom av EU. Verkställande organ inom konventionen är Helsingforskommissionen (HELCOM) med ett sekretariat och fem permanenta kommittéer. Konventionen bygger till stor del på andra, globala konventioner, bl.a. 1973 års konvention till förhindrande av förorening från fartyg med ändringsprotokoll från 1978 (MARPOL 1973/78).

Syftet med Östersjöstrategin är att minimera miljöpåverkan från sjöfarten i Östersjöområdet. Strategin omfattar samtliga fartyg, således inte bara handelsfartyg utan också arbets-, fiske- och fritidsfartyg. Tyngdpunkten i strategin ligger på förebyggande åtgärder.

Strategin innefattar totalt nio rekommendationer rörande genomförandet. Sammanfattningsvis innebär rekommendationerna följande:

- I princip måste alla fartyg lämna fartygsgenererat avfall som inte får släppas ut.

- Det blir förbjudet att släppa ut toalettavfall också från mindre fartyg.
- Alla fartyg som anlöper en hamn skall bidra till hanteringskostnaderna, oavsett om de lämnar något avfall eller inte.
- Kostnaderna bakas in i hamnavgiften.
- Denna princip skall tillämpas för oljeavfall men målet är att rekommendationen skall tillämpas även på annat avfall.
- Ikraftträdandedatum varierar mellan de olika bestämmelserna. Förbudet mot utsläpp av toalettavfall från mindre fartyg och om utrustning för kvarhållande av sådant avfall skall gälla från den 1 januari 2005.

1.2 Pågående arbete inom EU

Inom EU pågår för närvarande arbete med att ta fram ett direktiv om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester från fartyg. Av propositionen framgår att strävan i arbetet har varit att nå en överensstämmelse med Östersjöstrategin och att inte i något avseende begränsa denna.

1.3 Gällande svensk lagstiftning

I svensk lagstiftning är det främst två regelverk som berörs av de frågor Östersjöstrategin behandlar, nämligen *dels* avfallslagstiftningen, dvs. miljöbalken (1998:808) och renhållningsförordningen (1998:902), *dels* föroreningslagstiftningen, som omfattar tre författningar, lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg med anslutande förordning (1980:789) samt Sjöfartsverkets kungörelse (SJÖFS 1985:19) med föreskrifter om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Frågor om mottagning och hantering faller med dagens lagstiftning under avfallslagstiftningen, med undantag för barlast- och tankspolvatten som regleras i föroreningslagstiftningen. Föroreningslagen avser bl.a. förbud mot förorening, fartygs konstruktion, mottagning av förorenat barlast- och tankspolvatten, tillsyn m.m. Reglerna gäller svenska fartyg i hela världen och utländska fartyg på svenskt territorium och inom Sveriges ekonomiska zon. Föroreningslagen innehåller inga regler om skyldighet för fartyg att lämna avfall i land.

1.4 Östersjöns miljömässiga förutsättningar

Östersjön är ett s.k. brackvattenhav. Blandningen av sött och salt vatten skapar särskilda miljöförutsättningar. Eftersom det inte finns några djurarter särskilt anpassade till brackvatten är beståndet av större arter begränsat till ca åttio, att jämföra med över tusen i Västerhavet. Utmärkande för Östersjön är vidare att det är ett instängt hav. Vatten från Atlanten kan bara komma in genom några få smala sund. Den genomsnittliga tiden för utbyte av vatten beräknas till ca 30 år. Skillnaderna i salthalt och temperatur skapar skiktningar i flera lager mellan vilka knappast någon vattenblandning förekommer. Syreproducerande växter finns bara i det översta lagret. I det understa lagret finns endast syrekonsumerande djur och bakterier. För hög näringstill-

1.5 Östersjöns nuvarande tillstånd

Östersjöns miljötillstånd har i vissa hänseenden förbättrats under senare år. Det gäller främst den minskade förekomsten av gifter, t.ex. DDT och PCB. Men syrebrist och övergödning är problem som är långt ifrån sin lösning. Helsingforskonventionens miljökommitté sammanställer årligen en rapport rörande Östersjöns miljötillstånd. I rapporten för år 1999 redovisas att försämringen av syresättningen i vissa delar av Östersjön fortsätter. Detta har lett till uppkomsten av svavelväte i de djupare delarna av vattenområdet väster om Gotland och ökade halter av svavelväte öster om Gotland. Kommittén konstaterar att de låga syrehalterna leder till att djur som lever i djupare delar och fisk – särskilt torsk – försvinner. I norra Östersjön har upptäckts döda bottnar under 100 meters djup och skadad fauna under 80 meters djup. Övergödningen bedöms vara ett av Östersjöns största problem. Sedan mitten av 1990-talet har kväve och fosfor minskat, men mätningarna under år 1999 tyder på att den positiva trenden brutits. Det finns sålunda tecken på ökade nivåer i vissa områden. Ökad näringstillförsel leder till ökad algförekomst vilket i sin tur medför ökad grumlighet och beväxning av klippor, minskad förekomst av fleråriga växtarter och en säsongsmässig syrebrist i djupare vattenlager.

2 Östersjöstrategins genomförande i svensk lagstiftning

2.1 Regeringens förslag

I propositionen lägger regeringen fram lagförslag som skall möjliggöra ett genomförande av den s.k. Östersjöstrategin för mottagningsanordningar för fartygsgenererat avfall m.m. Strategin innehåller två grundelement, nämligen obligatorisk avfallslämnning från fartyg och ett enhetligt avgiftssystem. Lagförslaget innebär vissa ändringar i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Ändringarna avser huvudsakligen bemyndiganden att meddela föreskrifter om var anordningar skall finnas och vem som skall svara för dem, obligatorisk lämnning, skyldighet att i förväg anmäla avlämnning, skyldighet att vidta åtgärder vid hantering av skadliga ämnen samt skyldighet att upprätta avfallshanteringsplaner.

2.2 Utskottets ställningstagande

Utskottet har ovan konstaterat att Östersjön med sina särskilda förutsättningar är ett miljömässigt känsligt innanhav. Även om framsteg nåtts i miljöarbetet, särskilt vad gäller den minskade förekomsten av giftiga ämnen, krävs fortsatt stora ansträngningar för att miljöproblemen, särskilt låg syresättning och övergödning, skall kunna bemästras. Mot den bakgrunden ser utskottet positivt på det handlingsprogram, Östersjöstrategin, som har arbetats fram inom ramen för Helsingforskonventionen och som syftar till att minimera

den negativa miljöpåverkan från sjöfarten i Östersjöområdet. I detta arbete har Sverige tagit aktiv del, och utskottet ser det som självklart att Sverige anpassar sin lagstiftning till de krav överenskommelsen ställer. Mot denna bakgrund anser utskottet att riksdagen skall godkänna det förslag till lagstiftning som regeringen lagt fram.

I det följande behandlar utskottet de motioner som väckts med anledning av propositionen.

3 Östersjöstrategins generella tillämpning

3.1 Motionsförslag

I motion 1999/2000:T32 av Per-Richard Molén m.fl. (m) riktas kritik mot Östersjöstrategin och regeringens förslag om strategins införlivande i svensk lagstiftning. Motionärerna betonar vikten av att miljön i Östersjön förbättras. Problemet med Helsingforskonventionen och Östersjöstrategin är att dessa överenskommelser är anpassade till förhållandena i stora hamnar och till den kommersiella sjöfarten men att de lösningar som valts skall gälla för alla fartyg, även små fiskefartyg och fritidsbåtar samt för alla hamnar. Detta bäddar för byråkrati och en överambitiös kontroll. Alla fartyg måste lämna avfall i hamn. Föranmälan krävs och planer skall upprättas. För mindre hamnar skapas regler som involverar bl.a. hamnförvaltningen, kommunen, länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Sjöfartsverket.

Vidare pekar motionärerna på att hamnbegreppet inte är definierat. Sjöfartsverket skall avgöra vilka bryggor och marinor som skall omfattas. Visserligen uttalas i propositionen att skyldigheterna skall läggas på en rimlig nivå. Men det finns en uppenbar risk för att kraven på fritidsbåtar blir stora utan att miljön för den skall förbättras. Sjöfartsverket bör åläggas att inför beslut om vilka hamnar som skall omfattas av lagstiftningen samråda med båtorganisationerna. Slutligen kritiseras det totalförbud som Östersjöstrategin stipulerar i fråga om utsläpp av toalettavfall. Utsläpp på öppna vatten har en försumbar gödningseffekt, hävdar motionärerna.

3.2 Utskottets ställningstagande

Ett viktigt inslag i Östersjöstrategin är förbudet för alla fartyg – alltså även mindre arbetsfartyg, fiskefartyg och fritidsbåtar – att släppa ut olja eller andra skadliga ämnen, inklusive toalettavfall, i vattnet samt en mot detta förbud svarande skyldighet för hamnarna att tillhandahålla mottagningsanordningar. I motion 1999/200:T32 (m) uttrycks farhågor för att en sådan ordning, omfattande i princip allt fartygsgenererat avfall, alla fartyg och alla hamnar, kommer att medföra en omfattande byråkrati och en överambitiös kontrollverksamhet från olika myndigheters sida.

Vad först gäller frågan om obligatorisk avlämning i land av allt avfall som enligt Helsingforskonventionen eller MARPOL 73/78 inte får släppas ut i Östersjön kan utskottet konstatera att överenskommelserna medger vissa undantag (jfr propositionen, s. 14–15). Det gäller dels fartyg i reguljära resor som har specialarrangemang för sitt avfall, t.ex. passagerarfartyg i kortare

linjetrafik, dels mindre mängder avfall för vilka det är oskäligt att kräva ilandlämning vid varje hamnanlöp.

Den föreslagna utvidgningen av förbudet mot utsläpp av toalettavfall till att gälla alla fartyg följer av ett tillägg till Helsingforskonventionen. Tillägget trädde i kraft den 1 januari 2000 och regeln skall enligt konventionen tillämpas från den 1 juli 2000. För fartyg byggda före den 1 januari 2000 skall dock regeln tillämpas först från den 1 januari 2005. Regeringen betonar att de mindre fartyg som berörs är sådana som är försedda med toalett. Det är inte aktuellt att införa någon skyldighet för fartyg som saknar toalett att installera en sådan.

En tredje fråga som tas upp i motionen gäller hamnbegreppet. Som regeringen redovisar kan det bli svårt att finna en definition som både tillgodoser syftena med Östersjöstrategin och lever upp till de krav som ställs i det kommande EG-direktivet om mottagningsanordningar i hamn. Med hänsyn till att antalet fritidsbåtshamnar och bryggor är mycket stort i Sverige med sina unika skärgårdar är det, betonar regeringen, nödvändigt att skyldigheterna läggs på en rimlig nivå.

Utskottet vill för sin del starkt understryka vad regeringen anför om att skyldigheterna måste ligga på en rimlig nivå och förutsätter att Sjöfartsverket i samband med utformningen av föreskrifter i ämnet beaktar regeringens uttalande. Tilläggas kan att Sjöfartsverket, enligt vad utskottet inhämtat, med stöd av ett redan nu gällande bemyndigande samråder med företrädare för båtsportens organisationer. Med det anförda torde syftet med motion T32 (m) tillgodoses utan någon särskild åtgärd från riksdagens sida. Motionen avstyrks följaktligen.

3 Sanktioner

3.1 Motionsförslag

I motion 1999/2000:T33 anför Sven Bergström m.fl. (c) att Östersjöstrategin är ett steg på vägen mot ett fullgott skydd för Östersjöns miljö. Men strategin kommer inte ensam att kunna stoppa utsläpp av olja och avfall till havs. En brist i propositionen är att där ingenting sägs om vilka sanktioner som skall vidtas mot de fartyg som bryter mot bestämmelserna. Miljöbrott till havs betingas av ekonomiska överväganden. Kostnaderna för ett eventuellt straff vägs mot de besparingar som kan göras genom en regelöverträdelse. Det är därför mycket viktigt att de straffrättsliga sanktionerna blir kännbara. Samhället måste markera att det inte får löna sig att bryta mot miljöreglerna (yrkandena 1 och 2).

3.2 Utskottets ställningstagande

I 10 kap. lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg finns bestämmelser om påföljd för den som bryter mot lagens bestämmelser eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Straffbestämmelser finns också i brottsbalken och i miljöbalken. Däremot saknas påföljdsregler för den som inte följer nu gällande eller i propositionen föreslagna bestämmelser

om lämning av avfall i land. Enligt vad utskottet inhämtat pågår arbete med sådan lagstiftning inom Näringsdepartementet. Arbetet samordnas med beredningen av Oljeutsläppsutredningens slutbetänkande Att komma åt oljeutsläppen (SOU 1998:158). Resultatet av detta beredningsarbete bör enligt utskottets mening avvaktas. Utskottet vill emellertid redan nu, med principiellt instämmande i vad som uttalas i motion 1999/2000:T33, understryka behovet av kraftfulla sanktioner mot dem som – ofta av krasst ekonomiska skäl – släpper ut olja eller andra skadliga ämnen i vatten och därmed äventyrar Östersjöns maritima miljö. Med det anförda torde syftet med motion T33 (c) i nu behandlade delar tillgodoses utan något särskilt uttalande från riksdagens sida. Följaktligen avstyrks motion 1999/2000:T33 (c) yrkandena 1 och 2.

4 Kustbevakningens övervakningsresurser

4.1 Motionsförslag

I motion 1999/2000:T33 av Sven Bergström m.fl. (c) betonas att en god övervakning krävs för att den lagstiftning som reglerar utsläpp till havs skall fungera. Risker för att ertappas måste vara så stora att den avskräcker från brott. Övervakningen måste självfallet i första hand inriktas på att förebygga brott och i andra hand att upptäcka och beivra begångna brott. Enligt motionärerna måste Kustbevakningen tillförsäkras erforderliga resurser (yrkande 3).

4.2 Utskottets ställningstagande

Utskottet delar motionärernas uppfattning att ett verkningsfullt påföljdssystem förutsätter att Kustbevakningen har goda övervakningsresurser, både för att avskräcka potentiella lagöverträdare och för kunna ingripa mot dem som gör sig skyldiga till lagbrott. Emellertid förutsätter utskottet att frågan om övervakningens dimensionering och utformning beaktas i samband med beredningen av Oljeutsläppsutredningens slutbetänkande. Yrkande 3 i motion 1999/2000:T33 (c) om Kustbevakningens resurser bör därför inte föranleda någon riksdagens åtgärd och avstyrks följaktligen.

Utskottet hemställer

1. beträffande *Östersjöstrategins genomförande i svensk lagstiftning*
att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
2. beträffande *Östersjöstrategins generella tillämpning*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:T32,
3. beträffande *sanktioner*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:T33 yrkandena 1 och 2,
4. beträffande *Kustbevakningens övervakningsresurser*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:T33 yrkande 3.

Stockholm den 10 oktober 2000

På trafikutskottets vägnar

Monica Öhman

I beslutet har deltagit: Monica Öhman (s), Sven Bergström (c), Per-Richard Molén (m), Hans Stenberg (s), Karin Svensson Smith (v), Johnny Gylling (kd), Tom Heyman (m), Krister Örnfjäder (s), Monica Green (s), Inger Sengelström (s), Stig Eriksson (v), Tuve Skånberg (kd), Birgitta Wistrand (m), Mikael Johansson (mp), Claes Göran Brandin (s), Jan-Evert Rådhström (m) och Eva Flyborg (fp).

Propositionens lagförslag

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

2000/01:TU5

Bilaga

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	1
Motionerna	2
Utskottet	2
1 Bakgrund.....	2
1.1 Om Östersjöstrategin och dess tillkomst	2
1.2 Pågående arbete inom EU	3
1.3 Gällande svensk lagstiftning	3
1.4 Östersjöns miljömässiga förutsättningar	3
1.5 Östersjöns nuvarande tillstånd.....	4
2 Östersjöstrategins genomförande i svensk lagstiftning	4
2.1 Regeringens förslag.....	4
2.2 Utskottets ställningstagande	4
3 Östersjöstrategins generella tillämpning	5
3.1 Motionsförslag	5
3.2 Utskottets ställningstagande	5
3 Sanktioner	6
3.1 Motionsförslag	6
3.2 Utskottets ställningstagande	6
4 Kustbevakningens övervakningsresurser	7
4.1 Motionsförslag	7
4.2 Utskottets ställningstagande	7
Hemställan	8
Propositionens lagförslag.....	9
Förslag till lag om ändring i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.....	9