

Promemoria

Miljödepartementet

Förbud mot att medföra visst svavelhaltigt marint bränsle ombord på fartyg

M2020/xxxxx

Oktober 2020

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	3
2	Författningsförslag	4
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
2.2	Förslag till förordning om ändring i svavelförordningen (2014:509)	6
2.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter	8
3	Ärendet	10
4	Marina svavelhaltiga bränslen regleras genom internationella konventioner, EU-rättsakter och nationell lagstiftning	10
4.1	Marpol-konventionen och svaveldirektivet	10
4.2	Nationell reglering av svavel	11
5	Inom vilka områden gäller bestämmelserna om svavelhaltiga bränslen?	12
6	De sanktionsbestämmelser som i dag gäller för överträdelser av svavelförordningen	13
6.1	Straffbestämmelsen miljöfarlig kemikaliehantering	13
6.2	Miljöstraffavgifter	14
6.3	Åtalsprövningsregeln i 29 kap. miljöbalken och dubbelprövningsförbudet	14
7	Hur utövas tillsyn över svavelregleringen?	15
7.1	Transportstyrelsens tillsyn	15
7.2	Kontroll av bränslekvälitet	15
7.2.1	Hur fungerar bunkringskedjan?	15
7.2.2	Hur hanteras bränsle ombord på fartyg?	16
7.2.3	Hur provtas och analyseras olja?	17
7.3	Internationell tillsynssamverkan	17
7.3.1	Hamnstatskontroll	17
7.3.2	Inspektionsdatasystemet Thetis	18
7.3.3	Regional samverkan	18
8	Förbud mot att medföra visst svavelhaltigt marint bränsle ombord på fartyg	19
9	Skärpta avgiftsnivåer för överträdelser av vissa av förbuden i svavelförordningen	20
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	22
11	Förslagets konsekvenser	22
12	Författningskommentar	25

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås ändringar i miljöbalken samt svavelförordningen (2014:509) och förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter. Båda förordningarna är meddelade med stöd av miljöbalken.

Ändringen i miljöbalken innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela om hantering av bränslen.

De föreslagna ändringarna i svavelförordningen innebär att det blir förbjudet att ombord på ett fartyg medföra marint bränsle, om bränslets svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent. Förbudet gäller inte om bränslet fraktas ombord som last. Ändringen genomför IMO:s resolution MEPC.305(73).

De föreslagna ändringarna i förordningen om miljöstraffavgifter innebär att en ny miljöstraffavgift införs i 7 kap. som kan tas ut vid överträdelser av det nya förbudet att ombord på ett fartyg medföra marint bränsle vars svavelhalt överstiger tillåten halt. Nuvarande avgiftsnivåer för användning av marint bränsle med en svavelhalt som överskrider de gränsvärden som gäller enligt svavelförordningen föreslås också skärpas i och med att ett strängare globalt gränsvärde för svavelhalt i marina bränslen gäller från och med den 1 januari 2020.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 8 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

8 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela

1. föreskrifter om hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor i frågor som avses i 2 kap. 2–4 §§,

2. föreskrifter som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt om krav på tillstånd eller godkännande för hantering, införsel och utförsel av en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara,

3. föreskrifter om särskilda villkor som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt för hantering, införsel och utförsel av en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara,

4. föreskrifter om förbud som är av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt mot hantering, införsel och utförsel av en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara,

5. föreskrifter om krav på anmälan innan ett bekämpningsmedel saluhålls eller används,

6. föreskrifter om sådana undantag från förbudet i 7 § första stycket att sprida bekämpningsmedel från luftfartyg som det finns synnerliga skäl för,

7. föreskrifter om införsel, överlåtelse och förbränning av bränsle, handel med bränsle samt bränsles egenskaper och kvalitet som behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön,

7. föreskrifter om *hantering*, införsel, överlåtelse och förbränning av bränsle, handel med bränsle samt bränsles egenskaper och kvalitet som behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön,

8. föreskrifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen om hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor,

9. föreskrifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen om att på marknaden släppa ut, tillhandahålla eller ta i drift utrustning som är avsedd för hantering av kemiska produkter eller biotekniska organismer, och

10. föreskrifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen om kontroll av utrustning som är avsedd för spridning av

bekämpningsmedel. Föreskrifter om varor enligt första stycket 1, 2, 3, 4 eller 8 får meddelas endast i fråga om varor som på grund av sitt innehåll av en kemisk produkt eller på grund av att de har behandlats med en kemisk produkt kan befaras medföra skada på människor eller miljön eller andra intressen som skyddas genom denna balk.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

2.2 Förslag till förordning om ändring i svavelförordningen (2014:509)

Härigenom föreskrivs i fråga om svavelförordningen (2014:509) dels att 23, 24, 28 och 29 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 23 a §, av följande lydelse.

23 §

I andra vattenområden än de som avses i 20 och 21 §§ får ett marint bränsle inte användas

1. till och med den 31 december 2019

a) i passagerarfartyg i reguljär trafik till eller från en hamn inom Europeiska unionen, om bränslets svavelhalt överstiger 1,50 viktprocent, eller

b) i fråga om annan användning, om bränslets svavelhalt överstiger 3,50 viktprocent, och

2. från och med den 1 januari 2020, om bränslets svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent.

I andra vattenområden än de som avses i 20 och 21 §§ får ett marint bränsle inte användas, om bränslets svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent.

23 a §

Ett marint bränsle får inte medföras ombord på ett fartyg på annat sätt än som last, om bränslets svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent.

24 §

Trots 20, 21 och 23 §§ får det bränsle som används ha en högre svavelhalt, om det i fartyget används en metod för att minska utsläppen så att svaveldioxidutsläppen kontinuerligt inte blir större än vad som hade blivit fallet med den angivna högsta tillåtna svavelhalten. Inom Europeiska unionens territorium får bränslets svavelhalt överstiga 3,50 viktprocent endast om metoden utgörs av ett avgasreningssystem som innebär att rökgasen tvättas i ett slutet system.

Trots 20, 21, 23 och 23 a §§ får det bränsle som används ha en högre svavelhalt, om det i fartyget används en metod för att minska utsläppen så att svaveldioxidutsläppen kontinuerligt inte blir större än vad som hade blivit fallet med den angivna högsta tillåtna svavelhalten. Inom Europeiska unionens territorium får bränslets svavelhalt överstiga 3,50 viktprocent endast om metoden utgörs av ett avgasreningssystem som innebär att rökgasen tvättas i ett slutet system.

28 §

Förbuden i 13, 17–21 och 23 §§ Förbuden i 13, 17–21, 23 och
gäller inte 23 a §§ gäller inte

1. bränslen avsedda för forskning, testning eller förädling,
2. bränslen som används på fartyg som ägs eller brukas av Försvarsmakten eller av en främmande stats stridskrafter, eller
3. bränsleanvändning som är nödvändig
 - a) med hänsyn till ett fartygs säkerhet,
 - b) för att rädda människoliv till sjöss, eller
 - c) på grund av skada på fartyget eller dess utrustning.

Första stycket 3 får tillämpas endast om rimliga åtgärder vidtas för att förhindra eller minimera utsläpp som härrör från bränslet och åtgärder vidtas snarast möjligt för att reparera den skada som gjort bränsleanvändningen nödvändig. Första stycket 3 får inte tillämpas om fartygets ägare eller befälhavare uppsåtligen eller genom vårdslöshet orsakade den skada som gjort bränsleanvändningen nödvändig.

29 §

Förbuden i 20, 21 och 23 §§ gäller Förbuden i 20, 21, 23 och 23 a §§
inte, om det kan visas att gäller inte, om det kan visas att

1. fartygets befälhavare har vidtagit alla rimliga åtgärder för att få tag på föreskrivet marint bränsle men inte kunnat göra det utan att avvika från sin planerade rutt eller försenas oskäligt,
2. de åtgärder som har vidtagits enligt 1 är dokumenterade, och
3. fartygets flaggstat och den behöriga myndigheten i destinationshamnens stat har underrättats om de förhållanden som avses i 1.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 17 och 18 §§ förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

17 §

För en överträdelse av 20 eller 21 § svavelförordningen (2014:509) genom att i ett fartygs motor eller motorer använda ett marint bränsle med

1. en svavelhalt som är högre än 0,10 viktprocent men högst 0,20 viktprocent ska en miljöskaktionsavgift betalas

a) med 5 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högst 10 000 kilowatt,

b) med 10 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 10 000 kilowatt men högst 25 000 kilowatt, och

c) med 20 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 25 000 kilowatt,

2. en svavelhalt som är högre än 0,20 viktprocent men högst 1,00 viktprocent ska en miljöskaktionsavgift betalas

a) med 50 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högst 10 000 kilowatt,

b) med 100 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 10 000 kilowatt men högst 25 000 kilowatt, och

c) med 200 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 25 000 kilowatt, eller

3. en svavelhalt som är högre än 1,00 viktprocent ska en miljöskaktionsavgift betalas

a) med 300 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högst 10 000 kilowatt,

a) med 25 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högst 10 000 kilowatt,

b) med 50 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 10 000 kilowatt men högst 25 000 kilowatt, och

c) med 75 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 25 000 kilowatt,

2. en svavelhalt som är högre än 0,20 viktprocent men högst 0,50 viktprocent ska en miljöskaktionsavgift betalas

a) med 100 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högst 10 000 kilowatt,

b) med 150 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 10 000 kilowatt men högst 25 000 kilowatt, och

3. en svavelhalt som är högre än 0,50 viktprocent ska en miljöskaktionsavgift betalas

b) med 400 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 10 000 kilowatt men högst 25 000 kilowatt, och

c) med 500 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 25 000 kilowatt.

18 §

För en överträdelse av 23 § 1 svavelförordningen (2014:509) genom att i ett fartygs motor eller motorer använda ett marint bränsle med en svavelhalt som överstiger den tillåtna ska en miljöstraffavgift betalas

För en överträdelse av 23 § svavelförordningen (2014:509) genom att i ett fartygs motor eller motorer använda ett marint bränsle med en svavelhalt som överstiger den tillåtna, *eller 23 a § svavelförordningen genom att ombord på ett fartyg medföra ett sådant bränsle*, ska en miljöstraffavgift betala

1. med 300 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högst 10 000 kilowatt,

2. med 400 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 10 000 kilowatt men högst 25 000 kilowatt, och

3. med 500 000 kronor, om motorns eller motorernas sammanlagda effekt är högre än 25 000 kilowatt.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

3 Ärendet

Den internationella sjöfartsorganisationen (International Maritime Organization, IMO) antog i oktober 2018 en resolution, MEPC.305(73), som ändrar i bilaga VI i till 1973 års internationella konvention om förhindrande av havsföroreningar från fartyg, den så kallade Marpol-konventionen. Ändringarna innebär att det från den 1 mars 2020 är förbjudet att medföra marint bränsle vars svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent ombord på ett fartyg, om bränslet är avsett att användas ombord på fartyget. Transportstyrelsen har lämnat förslag till ändringar som gäller miljöstraffsavgifter för överträdelse av vissa förbud i svavelförordningen (M2020/00444).

4 Marina svavelhaltiga bränslen regleras genom internationella konventioner, EU-rättsakter och nationell lagstiftning

4.1 Marpol-konventionen och svaveldirektivet

Utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten regleras i första hand av IMO, men även av Europeiska unionen. I bilaga VI till Marpol-konventionen regleras skyddet mot luftföroreningar från fartyg. IMO beslutade hösten 2008 om en ändring av bilaga VI som innebar en skärpning av kraven på svavelhalt i marina bränslen. Skärpningen gällde både den globala standarden och kraven i de så kallade svavelkontrollområdena, dvs. Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen samt Nordamerikas kustområden. Det globala kravet skärptes från och med den 1 januari 2020. Den högsta tillåtna svavelhalten för marina bränslen som används ombord på fartyg är nu alltså 0,50 viktprocent.

I Europeiska unionen genomförs Marpol-konventionens svavelregler med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/802 av den 11 maj 2016 om att minska svavelhalten i vissa flytande bränslen (svaveldirektivet). Svaveldirektivet ersätter rådets direktiv 1999/32/EG av den 26 april 1999 om att minska svavelhalten i vissa flytande bränslen och om ändring av direktiv 93/12/EEG.

Enligt svaveldirektivet ska medlemsstaterna vidta alla åtgärder som krävs för att säkerställa att marina bränslen inte används i deras territorialhav, i deras exklusiva ekonomiska zoner eller i utsläppskontrollområdena (områden där det internationellt beslutats om obligatoriska metoder för att minska utsläpp till luft av svaveldioxid, kväveoxid eller partiklar som genererats av fartyg), om dessa bränslen har en svavelhalt som överstiger 0,50 viktprocent från och med den 1 januari 2020 (artikel 6.1). I de s.k. svavelkontrollområdena gäller en gräns på 0,10 viktprocent från och med 1 januari 2015 (artikel 6.2). Gränsen på 0,10 viktprocent gäller också i

hamn (artikel 7). Dessa bestämmelser tar sikte på vilken svavelhalt som bränslet får ha för att få användas inom de angivna områdena.

Svaveldirektivet ger utrymme för att använda ett marint bränsle med en högre svavelhalt om fartyget använder s.k. utsläppsminskningmetoder (artikel 8). Vidare ska gränsvärdena för svavel inte tillämpas för vissa typer av bränslen som används för särskilt utpekade ändamål så som t.ex. forskning, testning och förädling eller som är nödvändiga för att rädda människoliv till sjöss (artikel 1). Det finns också utrymme för att undgå ansvar om fartygets befälhavare inte har kunnat få tag i föreskrivet bränsle (artikel 6.8).

4.2 Nationell reglering av svavel

Svaveldirektivet genomförs i svensk lagstiftning genom svavelförordningen (2014:509). Förordningen har beslutats med stöd av miljöbalken (14 kap. 8 och 19 §§ och 26 kap. 22 a §). I svavelförordningen finns förbud som innebär att det inte är tillåtet att under vissa förutsättningar saluföra, överlåta eller använda marina bränslen och bränslen som inte är marina. Med marint bränsle avses varje petroleumbaserat flytande bränsle som används eller som är avsett att användas ombord på ett fartyg. Marina bränslen enligt svavelförordningen är marin dieselolja och marint dieselbränsle. Med marin dieselolja menas varje marint bränsle som i fråga om annat än svavelhalt är av DMB-kvalitet enligt Internationella standardiseringsorganisationens standard ISO 8217, tabell I. Med marint dieselbränsle avses varje marint bränsle som i fråga om annat än svavelhalt är av DMX-, DMA- eller DMZ-kvalitet enligt Internationella standardiseringsorganisationens standard ISO 8217, tabell I.

I svenskt inre vatten, Östersjöområdet, Nordsjöområdet och Nordamerikaområden är det inte tillåtet att använda ett marint bränsle med en svavelhalt som överstiger 0,10 viktprocent (20 §). Vad som avses med dessa områden anges närmare i svavelförordningen. I förordningen anges också de koordinater som avgränsar områdena, dvs. de områden som enligt Marpol-konventionen och svaveldirektivet kallas utsläppskontrollområden eller svavelkontrollområden (när det handlar om att reglera utsläpp i luften av svavel). Det kan nämnas att Nordamerikaområdena utökades genom en resolution som antogs av IMO i juli 2011 (MEPC.202[62]) så att det även omfattar Karibiska havet utanför Amerikas förenade staters kust. Resolutionen har ännu inte genomförts i svavelförordningen men området och koordinaterna som anger områdets avgränsning kommer att föras in som en ny bilaga i svavelförordningen på samma sätt som övriga områden. I hamnar inom Europeiska unionen är det inte heller tillåtet att använda ett marint bränsle med en svavelhalt som överstiger 0,10 viktprocent (21 §). I andra vattenområden än de som nämns ovan får man från och med den 1 januari 2020 endast använda ett marint bränsle med en svavelhalt som inte överstiger 0,50 viktprocent.

Trots det nämnda förbudet mot användning av marint bränsle får ett marint bränsle med högre svavelhalt användas, om det i fartyget används en metod för att minska utsläppen så att utsläppen av svaveldioxid inte blir större än tillåtna halter (24 §). Det nämnda förbudet gäller inte heller om

1. bränslet är avsett för forskning, testning eller förädling,
2. bränslet används på fartyg som ägs eller brukas av Försvarsmakten eller av en främmande stats stridskrafter, eller
3. användningen är nödvändig med hänsyn till fartygets säkerhet, för att rädda människoliv till sjöss eller på grund av skada på fartyget eller dess utrustning (28 §).

När det gäller punkten 3 så får bränslet användas endast om rimliga åtgärder vidtas för att förhindra eller minimera utsläppen och man snarast vidtar åtgärder för att reparera den skada som föranlett behovet av att använda bränslet. Om fartygets ägare eller befälhavare uppsåtligt eller genom vårdslöshet har orsakat skadan som föranlett användningen av bränslet, får inte undantaget tillämpas. Det nämnda användningsförbudet gäller inte heller om det kan visas att befälhavaren har vidtagit alla rimliga åtgärder för att få tag i föreskrivet marint bränsle men inte har kunnat göra det utan att avvika från sin planerade rutt eller försenas oskäligt, och de vidtagna åtgärderna har dokumenterats och fartygets flaggstat och den behöriga myndigheten i destinationshamnens stat har underrättats om de förhållanden som varit för handen (29 §).

5 Inom vilka områden gäller bestämmelserna om svavelhaltiga bränslen?

Det kan noteras att förbuden i svavelförordningen även gäller delvis i vattenområden som ligger utanför Sveriges sjöterritorium, dvs. svenskt inre vatten och territorialhav enligt lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium, och svensk ekonomisk zon. Förbudet i svavelförordningen mot att använda ett marint bränsle vars svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent (23 §) gäller utan faktisk geografisk begränsning.

I Förenta nationernas havsrättskonvention från år 1982 (UNCLOS) finns regler om staters möjligheter att utöva jurisdiktion i olika havsområden. Dessa regler ser olika ut för olika havsområden, exempelvis territorialhavet eller den ekonomiska zonen. Havsrättskonventionen innehåller regler om jurisdiktion som handlar om vilka lagar en stat får anta för de olika områdena (så kallad preskriptiv jurisdiktion) men också jurisdiktion med avseende på vilka åtgärder som får vidtas för att verkställa sådana lagar. Det görs också skillnad på till t.ex. exempel en kuststat och en hamnstats jurisdiktion. En kuststat är en stat vars vattenområden ett fartyg passerar utan att anlöpa någon av dess hamnar och en hamnstat en stat vars hamnar anlöps efter passage av den statens vattenområden.

Kuststaters jurisdiktion regleras i artiklarna 211(5) och 220 UNCLOS. Hamnstaters jurisdiktion regleras mer sparsamt i UNCLOS. Alla hamnars vattenområden finns inom en stats så kallade inre vatten. Fartyg som frivilligt befinner sig på sådant vatten anses nämligen ha underkastat sig den statens ordinära territoriella jurisdiktion (jfr artiklarna 25(2) och 211(3) UNCLOS). Artikel 220(1) är också av visst intresse eftersom den

innebär att en hamnstat får inleda rättsliga förfaranden för överträdelser av dess lagar som antagits i enlighet med konventionen eller tillämpliga internationella regler om att förhindra föroreningar om överträdelserna ägt rum i statens territorialhav eller ekonomiska zon.

En annan regel om hamnstaters jurisdiktion finns i artikel 218(1) UNCLOS som innebär att när ett fartyg frivilligt befinner sig i en stats hamn så får hamnstaten vidta undersökningar. Dessa kan leda till rättsliga förfaranden även för utsläpp som inträffat utanför statens inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon, om utsläppen står i strid med internationella regler och normer som fastställts genom en behörig internationell organisation eller vid en allmän diplomatisk konferens. De skärpningar av svavelreglerna som skett i Marpol-konventionen och som införts i svaveldirektivet uppfyller detta.

6 De sanktionsbestämmelser som i dag gäller för överträdelser av svavelförordningen

6.1 Straffbestämmelsen miljöfarlig kemikaliehantering

Ett agerande som innebär en överträdelse av svavelförordningen är kriminaliserat och en del av brottskatalogen i 29 kap. miljöbalken. Det finns också bestämmelser om miljöstraffsavgifter i förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter. I svavelförordningen framgår kopplingen till miljöbalkens brottskatalog genom en upplysning om att det finns bestämmelser om straff och förverkande där (47 §). Den straffrättsliga regleringen är utformad enligt följande. Enligt 29 kap. 3 § första stycket miljöbalken döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med bl.a. en kemisk produkt utan att vidta nödvändiga skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. I andra stycket finns den bestämmelse som i första hand bör komma ifråga för överträdelser av svavelförordningen. Där sägs att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud som har meddelats med stöd av bemyndiganden i 14 kap. miljöbalken också kan dömas för miljöfarlig kemikaliehantering till böter eller fängelse i högst två år (29 kap. 3 § andra stycket 2 miljöbalken). Ringa överträdelser föranleder inte straffansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen (29 kap. 11 § första stycket).

Det aktuella bemyndigandet finns i 14 kap. 8 § första stycket 7. Med stöd av det kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela de föreskrifter om införsel, överlåtelse och förbränning av bränsle, handel med bränsle samt bränsles egenskaper och kvalitet som behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Påföljd för brott kan dock endast ådömas en fysisk person. För brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet kan en juridisk person åläggas företagsbot. Storleken på en företagsbot bestäms med utgångspunkt i straffskalan för brottet. Den 1 januari 2020 höjdes maximibeloppet för företagsbot. På samma sätt som för brott i allmänhet är en grundläggande förutsättning för företagsbot att den brottsliga gärningen begåtts uppsåtligt, eller av oaktsamhet om det är särskilt föreskrivet.

6.2 Miljösanktionsavgifter

Regeringen får meddela föreskrifter om miljösanktionsavgifter (30 kap. 1 § miljöbalken). Utöver straff och företagsbot är det sedan augusti 2018 alltså möjligt att ta ut en miljösanktionsavgift enligt förordningen om miljösanktionsavgifter vid en överträdelse av vissa av förbuden i svavelförordningen. Det stora flertalet överträdelser avseende användningen av marint svavelhaltigt bränsle är sannolikt lätta att konstatera, kräver begränsade utredningsresurser och är okomplicerade i bevishänseende. En sanktionsväxling från straff till miljösanktionsavgift bedömdes därför ha positiva effekter för effektiviteten (se Miljödepartementets promemoria Miljösanktionsavgift för överträdelser av vissa förbud om marint bränsle i svavelförordningen, M2017/03201).

Svavelhalt och motoreffekt är avgörande faktorer för sanktionsavgiftens storlek. Detta eftersom marint bränsle med en hög svavelhalt vanligen är billigare än ett bränsle med låg svavelhalt. Vidare genererar ett bränsle med hög svavelhalt högre utsläpp av föroreningar vid förbränning. Ju större motoreffekt, desto högre blir utsläppen vid framdrivning.

6.3 Åtalsprövningsregeln i 29 kap. miljöbalken och dubbelprövningsförbudet

Om en gärning kan föranleda miljösanktionsavgift och inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter, får åtal väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt (29 kap. 11 § fjärde stycket miljöbalken). Bestämmelsen ger vägledning i valet av sanktionssystem, särskilt tolkad mot bakgrund av praxis från Europadomstolen om dubbelprövningsförbudet. Dubbelprövningsförbudet avser rätten att inte bli straffad eller lagförd två gånger för samma gärning. En mer utförlig beskrivning av åtalsprövningsregeln och dubbelprövningsförbudet finns i Miljödepartementets promemoria Miljösanktionsavgift för överträdelser av vissa förbud om marint bränsle i svavelförordningen.

7 Hur utövas tillsyn över svavelregleringen?

7.1 Transportstyrelsens tillsyn

Sverige har drygt 100 handels- och industrihamnar. År 2018 gjordes cirka 81 200 fartygsanlöp till dessa hamnar. Av dessa anlöp var cirka 60 000 (cirka 74 procent) ro-ro-fartyg inklusive passagerarfartyg och färjor enligt myndigheten Trafikanalys rapport Sjötrafik 2018.

Transportstyrelsen utför hamnstatskontroller (Port State Controls) av utländska fartyg. Under vissa förutsättningar genomför myndigheten även kontroll av svenskflaggade fartyg. Oannonserade inspektioner är bärande i svaveltillsynen och sådan tillsyn sker vanligtvis i samband med en hamnstatskontroll. Även värdstatskontroll, som utförs tillsammans med motsvarande myndigheter i grannländerna, kan komma att användas i tillsynen. Tillsynsobjekten är fartyg, redare, utrustning, erkända organisationer, hamnar, hamnanläggningar, säkerhetsanordningar för sjöfart och containrar. Totalt genomfördes 2019 cirka 2 800 besiktningar, inspektioner och kontroller enligt uppgifter från Transportstyrelsens tillsynssystem.

Transportstyrelsens tillsyn av fartyg regleras i huvudsak av fem lagar, nämligen arbetsmiljölagen (1977:1160), lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, fartygssäkerhetslagen (2003:364), lagen (2004:487) om sjöfartsskydd, och lagen (2006:1209) om hamnskydd. Transportstyrelsens verksamheter, som inkluderar fartygsinspektioner, finansieras delvis genom avgifter. Hamnstatskontrollen är dock inte avgiftsfinansierad utan finansieras genom de medel som årligen anslås myndigheten.

7.2 Kontroll av bränslekvalitet

Bränslehantering ombord på fartyg är ett komplext system som har betydelse vid tillsyn och möjligheten att samla in bevisning om vilken olja ett fartyg använder för framdrift. Normalt finns bunkerolja med olika svavelhalt ombord för användning för olika ändamål och vid olika tillfällen. Det finns möjlighet att blanda olika bränsletyper och därför uppstår även risk för ofrivillig kontaminering. Att byta från ett bränsle till ett annat tar tid, omkoppling ska ske mellan olika bunkertankar och olja med rätt kvalitet ska pumpas fram. Det kan därför vara svårt att avgöra bränslets svavelhalt vid en viss tidpunkt. Även vid bunkring av bränsle finns också möjliga felkällor.

7.2.1 Hur fungerar bunkringskedjan?

Köp av bunkerolja börjar med en förfrågan från kund (fartyg eller rederi). Vid beställningen specificeras kvantitet och kvalitet av bunkerolja enligt ISO 8217. Bunkerleverantörer skickar en bekräftelse och en instruktion till det mottagande fartyget samt leveransinstruktioner till bunkerbåten. Mot-

tagande fartyg ankrar eller ligger vid kaj när bunkerbåten angör. Innan start av bunkring signeras en checklista av representanter från både det mottagande fartyget och bunkerbåten. Ett säkerhetsdatablad ska överlämnas i samband med bunkring till det mottagande fartyget. Två prover tas i samband med bunkringen ombord på det mottagande fartyget. Ett tas av leverantören och ett av mottagaren. Efter avslutad bunkring fördelas respektive prov i tre provflaskor, vilka förses med etikett och sigill.

Ett av proven brukar benämnas Marpol-prov, vilket sparas ombord på fartyget i tolv månader. Det andra provet är ett så kallat kvalitetsprov och sparas hos bunkerleverantören under lika lång tid. Det tredje provet skickar ansvariga för fartyget för analys. Sigillnummer förs in på ett bunkerkvitto (bunker delivery note eller BDN). Bunkerkvittot lämnas efter avslutad bunkring till det mottagande fartyget för påskrift. Därefter är bunkringsprocessen avslutad och bunkerbåten avgår från platsen. Om en redare analyserar bunkerolja som levererats till fartyget och det visar sig att svavelhalten inte överensstämmer med vad som är angivet på bunkerkvittot ska fartyget underrätta sin flaggstat om detta genom en protest. Protesten lämnas av den ansvarige ombord tillsammans med en kopia av bunkerkvittot och analysrapporten (i form av en notification of protest). Svenskflaggade fartyg ska i sådana fall vända sig till Transportstyrelsen.

7.2.2 Hur hanteras bränsle ombord på fartyg?

Ombord på fartyg hanteras ofta bränsle av olika kvalitet med olika svavelhalt för att användas vid olika tillfällen beroende på vilka krav som gäller inom de vattenområden som fartyget befinner sig i. Svavelhalten i bränslet som hanteras ombord kan variera mellan 0,10 viktprocent till 0,50 viktprocent eftersom det är dessa gränsvärden som är tillåtna innanför och utanför svavelkontrollområden. Bränslet lagras ombord i flera olika tankar, ofta placerade vid botten eller i dubbelbotten, utmed sidorna av fartyget och i högtankar i aktern. Antalet tankar ombord, liksom lagringskapacitet, varierar beroende på fartygets typ och storlek. De enskilda tankarnas lagringskapacitet kan variera stort, men är vanligen mellan 150–500 kubikmeter. Tankar med en volym om närmare 3 000 kubikmeter förekommer på större fartyg. Vissa fartyg som har få tankar kan ha begränsade möjligheter att bunkra tillräckligt med bränsle med olika svavelhalt.

Det bränsle som ska driva fartygets huvudmaskin pumpas från lagrings-tankarna till en settlingtank och en dagtank som enligt säkerhetsbestämmelserna ska ha kapacitet för minst åtta timmars drift. I settlingtanken blandas bränslet och pumpas sedan via en separator till dagtanken. Från dagtanken pumpas bränslet sedan in i maskinen. Det finns även en returledning från maskinen tillbaka till dagtanken för överskottsbränsle och för bränsle som förvärmats. Ett parallellt bränslesystem finns för det bränsle som är avsett att driva hjälpmaskinen, med ytterligare lagrings-, settling- och dagtankar.

Hjälpmaskinen används huvudsakligen för fartygets kraftförsörjning när det ligger i hamn. Bränslehanteringssystemen för hjälpmaskin och huvudmaskin kan kopplas samman. Kravet att hålla bränsle för åtta timmars drift i settling- och dagtankar gör att det finns en tröghet i systemet när skifte av bränslekvalitet ska ske vilket kräver att övergången planeras långt i

förväg. Hanteringen av olika bränslekvalitet i tankar och ledningssystem medför också en risk för att bränsle med en låg svavelhalt kontamineras om ett bränsle med hög svavelhalt använts tidigare. Normalt sker ingen rengöring av tank- och ledningssystem vid skifte mellan olika bränslekvaliteter. Mängden och fördelning av bränsle i tankarna påverkar fartygets trim, och fyllnadsgraden har också direkt betydelse för fartygets stabilitet vilket innebär vissa begränsningar vid hanteringen av bränslet.

7.2.3 Hur provtas och analyseras olja?

Transportstyrelsen utför hamnstatskontroller av utländska fartyg. Myndigheten bedriver även tillsyn mot svenskflaggade fartyg. Inspektionerna är oftast oannonserade, vilket är avgörande för svaveltillsynen. Även värdstatskontroll, som utförs tillsammans med motsvarande myndigheter i grannländerna, kan komma att användas i tillsynen. Vid oljeprovtagning är det viktigt att provet tas på den olja som fartyget använder för sin framdrift. Lämpligt provtagningsställe är därför vid ledningarna precis före huvudmaskinen. Oljeprov tas under drift eller när oljan är varm och ordentligt omblandad. Provet förseglas med sigill och skickas för analys till ackrediterat laboratorium för att säkerställa att prov inte förväxlas eller manipuleras. Varje oljeprov kontrolleras tre gånger och sedan räknas ett medelvärde fram.

Det finns alltid en viss spridning mellan de tre mätresultaten vilket kan bero på instrument, prov, temperatur m.m. Denna mätosäkerhet definieras i metoden som repeterbarhet (spridningen på samma prov på samma laboratorium och instrument). Marpol-konventionen föreskriver i tillägg V till bilaga VI att svavelhalten i oljeprov ska analyseras i enlighet med ISO-standard 8754. Denna standard beskriver bl.a. hur svavelmätningen ska utföras, kraven på instrument och på kalibrering. Syftet med att standardisera mätmetoder är att kunna jämföra resultat mellan olika utrustningar och laboratorier. Med anledning av detta är reproducerbarheten en viktig faktor, dvs. betingelser under vilka provningsresultat erhållits med samma metod för identiska provningsobjekt, i olika laboratorier, med olika operatörer och med användning av olika utrustning. Repeterbarhet är ett mått på en methods mätosäkerhet mellan olika laboratorier på samma prov. Definitionen är att max ett av tjugo analysresultat får avvika från metodens repeterbarhet. För att få en tillförlitlig uppskattning av spridningen kring medelvärdet görs en beräkning av standardavvikelsen.

7.3 Internationell tillsynssamverkan

7.3.1 Hamnstatskontroll

Hamnstatskontroll (Port State Control) är en inspektion av utländska fartyg som angör en stats hamn. Syftet med en sådan kontroll är att kontrollera om fartygen lever upp till internationellt fastställda krav, att besättningen har rätt kompetens och att de internationella regelverken (Solas, Marpol och STCW) följs. Kontrollerna regleras genom Europa-

parlamentets och rådets direktiv 2009/16/EG av den 23 april 2009 om hamnstatskontroll och Paris Memorandum of Understanding on Port State Control (Parisöverenskommelsen). Det senare är en mellanstatlig överenskommelse mellan tjugosju stater. Sverige ska enligt direktivet och överenskommelsen, genom sjö- och luftfartavdelningen inom Transportstyrelsen, utföra hamnstatskontroller på 25 procent av det totala antalet utländska fartyg som kommer till landet. Olika riskkriterier styr valet av vilka fartyg som ska inspekteras. Beroende på fartygstypen, ålder på fartyget, flaggstatens prestationsnivå, prestationsnivån hos den organisation som utfärdat certifikat för fartyget, företagets prestationsnivå, historik på tidigare brister och nyttjandeförbud klassas fartygen i olika riskgrupper (hög, normal, låg). Dessa grupper inspekteras med olika intervaller (6–36 månader). En utökad inspektion ska genomföras i fartyg med hög riskprofil. För dessa fartyg gäller en rapporteringsplikt om att en sådan inspektion ska utföras.

7.3.2 Inspektionsdatasystemet Thetis

Thetis är ett inspektionsdatasystem som fungerar både för stater inom EU och övriga stater som anslutit sig till Parisöverenskommelsen (Kanada, Island, Norge och Ryssland). Thetis anger vilka fartyg som ska prioriteras för inspektion. Via Thetis görs dessa rapporter tillgängliga för alla hamnmyndigheter, EU och Parisöverenskommelsens parter. Thetis kommunicerar även med andra databaser som rör sjösäkerhet. Detta ger inspektören en fullständig bild av fartygets tillsynshistorik. Efter inspektion rapporteras resultaten in i Thetis. Funktionen för Thetis är att

1. samla information om fartygs riskprofil och vilka fartyg som ska inspekteras,
2. beräkna varje medlemsstats inspektionsplikt,
3. framställa den vita, grå och svarta listan över flaggstater,
4. ta fram uppgifter om företagets prestationsnivå, och
5. fastställa vilka delar av riskområdena som ska kontrolleras vid varje inspektion.

7.3.3 Regional samverkan

Samarbete sker regionalt, bl.a. mellan Östersjöländerna, inom ramen för Helsingforskommissionen (Helcom), mellan Nordsjöländerna inom Bonnavalet och mellan de nordiska länderna inom Köpenhamnsavtalet. Inom Bonnavalet har regler och rutiner för samordnad flygövervakning och för dokumentation och bevissäkring mot fartyg som bryter mot gällande utsläppsregler vad gäller oljeutsläpp utarbetats.

8 Förbud mot att medföra visst svavelhaltigt marint bränsle ombord på fartyg

Förslag: Ett marint bränsle vars svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent ska inte få medföras ombord på ett fartyg på annat sätt än som last.

De undantag som i dag gäller för att använda marint bränsle som överstiger högsta tillåtna halter ska gälla även för förbudet mot att medföra bränslet.

Nuvarande bemyndigande utökas till att även omfatta rätten att meddela föreskrifter om hantering av bränslen.

Skälen för promemorians förslag

Marint bränsle som har en svavelhalt över 0,50 viktprocent får inte föras med ombord på ett fartyg

Som framgår i avsnitt 3.2 är det från och med den 1 januari 2020 förbjudet att använda ett marint bränsle vars svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent i sådana vattenområden som inte omfattas av den strängare gränsen på 0,10 viktprocent (23 § svavelförordningen). År 2018 antog IMO även ett förbud mot att medföra marint bränsle med en svavelhalt som överstiger 0,50 viktprocent för användning ombord på fartyg (resolution MEPC.305[73]).

För att förbudet i IMO:s resolution ska kunna tillämpas behöver det införlivas i nationell lagstiftning. I avsnitt 8 föreslås att det nya förbudet ska åtföljas av en miljöstraffavgift. När det gäller miljöstraffavgifter kan de tas ut oavsett om överträdelsen skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Med andra ord bör tillsynsmyndigheten enkelt kunna avgöra om en överträdelse skett eller inte utan att behöva ta ställning till avsikt eller syfte. Om bestämmelsen skulle utformas i enlighet med resolutionens lydelse skulle det innebära att den tillsynsmyndighet som ska besluta om en miljöstraffavgift måste bedöma om syftet med att föra med sig bränslet var att bränslet skulle användas ombord på fartyget. Det är ett subjektivt rekvisit som inte bör finnas i en bestämmelse som ska beivras med en miljöstraffavgift. Den aktuella bestämmelsen i svavelförordningen bör därför utformas så att tillsynsmyndigheten inte ska behöva ta ställning till syftet med att föra med sig bränslet. Bestämmelsen bör därför innebära att det är förbjudet att medföra ett marint bränsle ombord på fartyg om bränslets svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent. Fall där bränslet inte är avsett att användas ombord på fartyget bör undantas. Förbudet bör därför inte gälla om bränslet medförs ombord som last.

När det gäller frågan om medförande av marint bränsle som last kan följande sägas. Fartyg som kommer in i svenskt tullområde ska rapportera till Tullverket, s.k. fartygsklarering. Bl.a. ska en lastdeklaration rapporteras genom den myndighetsgemensamma portalen för fartygsrapportering Maritime Single Window (MSW). Transportstyrelsen ingår i den myndighetssamverkan som använder sig av MSW. Vid tillsynen bör det därför vara möjligt att kontrollera huruvida bränslet som medförts har varit last eller är avsett för användning.

I avsnitt 3.2 redogörs för ett antal undantag från användningsförbudet. Undantagen avser t.ex. situationen att utsläppen av svaveldioxid minskas genom att man använder utsläppsminskningstekniker eller att man behöver använda ett marint bränsle med högre svavelhalt för att rädda människoliv till sjöss eller på grund av skada på fartyget. Det är rimligt att undantagsmöjligheterna även omfattar det nya förbudet mot att medföra marint bränsle för användning ombord på fartyget. Med andra ord bör undantagen i 24, 28 eller 29 § svavelförordningen även gälla för förbudet mot medförande.

Utökad bemyndigande för att kunna meddela föreskrifter om hantering av bränsle

I dag får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om t.ex. införsel och bränsles egenskaper och kvalitet som behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön (14 kap. 8 § 7 miljöbalken). Med införsel avses att föra in en kemisk produkt eller vara till Sverige (14 kap. 2 § miljöbalken). Det är inte säkert att bränslet som man har med sig ombord på fartyget förs in till Sverige. Det är därför tveksamt om bemyndigandet ger möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om ett förbud mot att föra med sig ett marint bränsle som har en svavelhalt över 0,50 viktprocent.

Bemyndigandet har använts för att införa förbudet mot att använda marint bränsle som har en svavelhalt över de tillåtna gränserna. I det fallet handlar det om att ange vilken kvalitet eller egenskap som bränslet måste ha för att få användas. Möjligen skulle det nya förbudet kunna omfattas av bemyndigandet i den delen. Föra att det ska finnas en tydlig grund för det nya förbudet är det dock lämpligt att utöka bemyndigandet till att omfatta även hantering av bränslen.

9 Skärpta avgiftsnivåer för överträdelse av vissa av förbuden i svavelförordningen

Förslag: En miljöstraffavgift ska kunna tas ut för överträdelse av förbudet i svavelförordningen som avser medförande mot att medföra marint bränsle vars svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent och som inte är last. Miljöstraffavgiften ska bestämmas med utgångspunkt i fartygets motoreffekt och vara mellan 300 000 kronor och 500 000 kronor.

Den högsta avgiftsnivån för miljöstraffavgiften för användning av marint bränsle vars svavelhalt överstiger det tillåtna globalt globala gränsvärdet ska även i fortsättningen vara 500 000 kronor men ska tillämpas på svavelhalter som överstiger 0,50 viktprocent, vilket innebär en skärpning. Avgiften ska även i fortsättningen bestämmas med utgångspunkt i fartygets motoreffekt.

Avgiftsnivåerna höjs för miljöstraffavgiften för användning av marint bränsle vars svavelhalt överstiger de gränsvärden som gäller i

svavelkontrollområdena och i hamnar inom Europeiska unionen. Beloppen höjs till mellan 25 000 till 150 000 kronor för svavelhalter som överstiger 0,10 viktprocent men som understiger 0,50 viktprocent.

Skälen för promemorians förslag

Sanktionsavgift för överträdelse av förbudet att medföra svavelhaltigt marint bränsle

I avsnitt 7 föreslås att det införs ett förbud mot att medföra ett marint bränsle vars svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent. För att säkerställa att förbudet följs bör en ny miljöskaktionsavgift införas. Det är lämpligt att en sådan sanktionsavgift utformas utifrån samma principer som dagens miljöskaktionsavgifter för överträdelser av vissa av förbuden i svavelförordningen. Med andra ord bör storleken på avgiften bestämmas utifrån motoreffekt (jfr 7 kap. 18 § förordningen om miljöskaktionsavgifter).

Miljöskaktionsavgifter kan tas ut oavsett om överträdelsen har skett uppsåtligt eller av oaktamhet. Som beskrivs i avsnitt 7 är det möjligt att medföra sådant marint bränsle vars svavelhalt överstiger den tillåtna som last. En sanktionsavgift ska därför inte tas ut om bränslet utgör last. Att så är fallet bör kunna konstateras genom att befälhavaren visar upp den lastdeklaration som ska göras i och med fartygsklareringen (se avsnitt 7).

Sanktionsavgift för överträdelse av förbuden att använda svavelhaltigt marint bränsle

Från och med den 1 januari 2020 gäller ett strängare globalt gränsvärde för användning av marint bränsle. Numera får ett marint bränsle med en svavelhalt som överstiger 0,50 viktprocent inte användas. När det gäller överträdelser av det globala gränsvärdet fanns det en miljöskaktionsavgift som tog sikte på det tidigare gränsvärdet 1,50 viktprocent och som gällde till och med den 31 december 2019 (7 kap. 18 § förordningen om miljöskaktionsavgifter). I och med att det globala gränsvärdet har skärpts bör nivåerna för de befintliga miljöskaktionsavgifterna ses över. Vidare är det fråga om stora rederier som är juridiska personer som framför allt kan bli föremål för miljöskaktionsavgift. Befintliga avgifter bör därför ses över för att säkerställa att de är tillräckligt kännbara för att ha nödvändig avhållande effekt (Transportstyrelsens förslag till nya avgiftsnivåer, M2020/0444). Den avgiftsnivå som gällde för det globala gränsvärdet bör behållas men bör gälla för det nya gränsvärdet och baseras på motoreffekt.

Även avgiftsnivåerna som gäller överträdelser av gränsvärdet på 0,10 viktprocent som gäller bl.a. i hamnar och inom svavelkontrollområdena bör ses över och anpassas för att säkerställa avgifternas avhållande effekt (7 kap. 17 § förordningen om miljöskaktionsavgifter).

Avgiftsnivåerna bestäms med utgångspunkt dels i svavelhalt, dels i motoreffekt. De övre avgiftsnivåerna bedöms ha tillräckligt avskräckande effekt. De lägre avgiftsnivåerna behöver dock anpassas i relation till det strängare gränsvärdet. Det mellersta intervallet för viktprocent bör ändras från dagens 0,20–1,00 till 0,20–0,50 och det högsta intervallet ändras från dagens gräns på 1,00 viktprocent till 0,50 viktprocent och över. Beloppen bör höjas från dagens belopp som spänner mellan 5 000 till 100 000 kronor för svavelhalter över 0,10 viktprocent till mer än 0,20 viktprocent men

lägre än 0,50 viktprocent till 25 000 till 150 000 kronor. Även avgiftsnivåerna bör ändras genom att höjas i samtliga intervall utom det högsta från 0,50 viktprocent.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2021.

Skälen för förslaget: Förbudet i IMO:s resolutionen MEPC.305(73) mot att medföra marint bränsle vars svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent för användning i fartygets motor eller motorer trädde i kraft den 1 mars 2020. Med hänsyn till detta bör författningsändringarna träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2021.

Några övergångsbestämmelser behövs inte.

11 Förslagets konsekvenser

De som berörs av regleringen

Alla rederier som har fartyg som trafikerar svenska hamnar träffas av regelverket för marint svavelhaltigt bränsle. Indirekt berörs även andra som följer svavelregelverket eftersom förslaget är tänkt att bidra till att eliminera konkurrensfördelar som ett brott mot regelverket skulle kunna vara. Därmed gynnar det även transportköpare.

Det är Transportstyrelsen som ansvarar för tillsynen enligt svavelförordningen i fråga om användning av marina svavelhaltiga bränslen i fartyg (2 kap. 27 § miljötillsynsförordningen [2011:13]).

Beslut fattade av förvaltningsmyndigheter får överklagas till mark- och miljödomstol och prövas av den domstol inom vars område förvaltningsmyndigheten som först prövat ärendet finns, om inte annat är föreskrivet (19 kap. 1 § tredje stycket och 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken, och 3 kap. 1 § lagen [2010:921] om mark- och miljödomstolar). Transportstyrelsen har sitt säte i Norrköping, vilket ligger inom domsområdet för mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt.

Även Kammarkollegiet, som har ansvar för uppgiften att bevaka och uppbära betalningen av statens fordran i dessa fall, berörs.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Enligt svaveldirektivet ska medlemsstaterna fastställa sanktioner för överträdelse av de nationella bestämmelser som antas enligt direktivet. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Sanktionerna får omfatta böter som beräknas på ett sådant sätt att det säkerställs att de åtminstone berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av överträdelsen och att böterna ökar gradvis vid upprepade överträdelser.

I svaveldirektivet ställs vidare krav på att medlemsstaten ska vidta åtgärder för att säkerställa att otillåtna marina bränslen inte används i medlemsstatens territorialhav, i exklusiva ekonomiska zoner eller i utsläppskontrollområdena (artikel 6). Det föreslagna förbudet mot att medföra marint bränsle vars svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent för användning i fartygets motor eller motorer och en miljöstraffavgift för överträdelse av det förbudet är därför förenligt med svaveldirektivet.

Konsekvenser för miljön

Ett förbud mot att medföra marint bränsle vars svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent för användning ombord på fartyg bedöms minska riskerna för miljön genom att användningen av det otillåtna bränslet försvåras.

En straffavgift bedöms ha en positiv inverkan på de rederier och fartyg som investerat i reningsanläggningar eller som använder det dyrare, mer miljövänliga, lågsvavliga bränslet. En större efterlevnad av regelverket kommer att bidra till flera miljömål, bl.a. miljö kvalitetsmålen Frisk luft, Bara naturlig försurning och Hav i balans.

Förslagen bedöms inte påverka verksamheter som ägnar sig åt att bevara, utveckla samt bygga upp kunskaper om det maritima och transporthistoriska kulturarvet och bör därmed inte försvåra bevarandet och förvaltningen av denna del av kulturarvet.

Konsekvenser för företag

Redare och fartygsägare kan komma att påverkas av det föreslagna förbudet. Även leverantörer av marina bränslen berörs av regleringen. Med ett strikt ansvar där även ringa överträdelser av svavelförbudet omfattas kommer fartygsbranschens krav på leverantörerna att leverera rätt kvalitet av bränsle ytterligare att öka, eftersom även oaktsamma överträdelser kan komma att föranleda en sanktion. Försäkringsbolag (framför allt inom området skydds- och skadeförsäkring, s.k. P&I-försäkring eller Protection and Indemnity insurance) och i vissa fall även banker berörs, eftersom de kommer att behöva ha beredskap att ställa säkerhet för avgifter i vissa fall. Det finns dock redan andra sammanhang i branschen där säkerheter ibland krävs, varför dessa företag knappast kan antas påverkas i någon betydande mån av att ett nytt sådant sammanhang uppstår. Små företag har beaktats genom differentieringen av miljöstraffavgiftens storlek. Den sker utifrån motorstyrka och svavelhalt i det marina bränslet. Detta görs för att avgiften ska bli proportionerlig i förhållande till fartygens storlek, vilket typiskt sett har ett samband med storleken på företaget som äger eller driver fartyget.

De som äger och förvaltar kulturhistoriskt värdefulla fartyg och båtar bör inte påverkas av det nya förbudet eftersom dessa fartyg och båtar i dag till största delen normalt sett använder lågsvavligt marint diesel samt flygbränsle Jet A1, konventionell dieselloja och stenkol.

Administrativa kostnader för företag

Den administrativa kostnad för företag som kan uppkomma är om ett överklagande av ett beslut om miljöstraffavgift görs, samt i de fall en process inleds mot en leverantör av bränsle med en svavelhalt som inte överensstämmer med avtalet. I övrigt ska det för företaget som följer

regelverket inte innebära någon administrativ kostnad. Det kan eventuellt finnas kostnader förenade med hur ett företag skaffar sig beredskap för ställande av säkerhet.

Påverkan på konkurrensförhållandena

Det finns starka ekonomiska incitament att bryta mot de skärpta svavelreglerna, eftersom lågsvavligt bränsle kostar betydligt mer än högsvavligt. I och med ikraftträdandet den 1 januari 2020 av det strängare globala gränsvärdet på 0,50 viktprocent och det nu föreslagna förbudet mot att medföra marint bränsle med en högre svavelhalt kan det ekonomiska incitamentet att bryta mot regleringen vara högre. För att säkerställa att reglerna följs är det ytterst viktigt med ett fungerande sanktionssystem. Införandet av den nya miljöskaktionsavgiften beräknas ha en positiv påverkan på konkurrensförhållandena, eftersom det minskar risken för fusk som kan leda till konkurrensnackdelar för de som följer regelverket.

Offentliga finansiella konsekvenser

Miljöskaktionsavgifter tillfaller staten. Det går emellertid inte att avgöra hur stora intäkter staten kan komma att få till följd av förslagen. Avgiftsnivåerna är mellan 5 000 kronor och 500 000 kronor. Avgörande för en avgifts storlek är ett fartygs motoreffekt. Ju högre motoreffekt, desto högre avgift. Det ekonomiska incitamentet att fuska är typiskt sett högre för ett fartyg med hög motoreffekt eftersom bränsleförbrukningen i en sådan motor i regel är högre.

Konsekvenser för myndigheter

Arbetsbördan för Transportstyrelsen kan förväntas öka något om förslagen genomförs. En tillkommande uppgift är att kontrollera om otillåtet bränsle medförs men det bör rimligen kunna kontrolleras i samband med övrig tillsyn. Sedan de nya miljöskaktionsavgifterna infördes 2018 har Transportstyrelsen haft fem ärenden varav tre har föranlett beslut om miljöskaktionsavgift. Inget av besluten har överklagats. Den marginellt ökade arbetsbelastningen bedöms därför kunna rymmas inom myndighetens befintliga budget.

Transportstyrelsens beslut om miljöskaktionsavgifter överklagas till mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt. Överlag överklagas relativt få beslut om miljöskaktionsavgift och som nämns ovan så har inget beslut om miljöskaktionsavgifter beträffande överträdelse av svavelförordningen överklagats. Även om det skulle visa sig att benägenheten att överklaga dessa beslut är större än vad som vanligtvis är fallet kommer antalet överklagade ärenden vid tingsrätten ändå bli mycket begränsat. Mot denna bakgrund bedöms tingsrätten kunna hantera ärendena inom befintlig ram. Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, bör inte behöva handlägga mer än ett eller ett par ärenden avseende svavelförbudet per år.

En del av fordringarna kan komma att riktas mot verksamhetsutövare med säte utomlands. Med hänsyn till att det bedöms vara fråga om ett mycket begränsat antal avgöranden kommer Kammarkollegiets arbetsbörda sannolikt inte öka mer än marginellt. Under alla förhållanden bedöms ökningen kunna rymmas inom myndighetens befintliga budget.

Statens maritima och transporthistoriska museer ägnar sig åt att bevara, utveckla samt bygga upp kunskaper om det maritima och transporthistoriska kulturarvet. Förslagen bedöms inte påverka myndighetens verksamhet.

12 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

14 kap.

8 §

Ändringen innebär att bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse och förbränning av bränsle, handel med bränsle samt bränsles egenskaper och kvalitet som behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön utökas till att även omfatta hantering av bränsle.

Övervägandena finns i avsnitt 8.