

YTTRANDE

2020-06-17

Ärendenr:

NV-03711-20

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Sanktioner för överträdelser av fartygsåtervinningsförordningen (M2020/00571/R)

Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker förslagna ändringar i den svenska fartygsåtervinningsförordningen, och förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken och har inget att erinra mot förslagen till straffbestämmelser i miljöbalken och miljötillsynsförordningen.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget till ny 25 § i förordningen om miljöstraffavgifter.

Gällande den föreslagna bestämmelsen om otillåten fartygsåtervinning konstaterar Naturvårdsverket att det kan komma att bli förenat med svårigheter att styrka brott och att det därför kan finnas skäl att följa upp och se över om bestämmelsen kunnat tillämpas på ett sätt som fyller avsett syfte.

I övrigt har Naturvårdsverket endast vissa synpunkter på motivtexten.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket är positiva till att det nu föreslås vilka sanktioner som kan komma att tillämpas vid överträdelser av EU:s fartygsåtervinningsförordning och har inget att erinra mot förslagen till straffbestämmelser i miljöbalken. Gällande förordningen om miljöstraffavgifter avstyrker Naturvårdsverket förslaget till ny 25 §.

Naturvårdsverket tillstyrker förslagna ändringar i den svenska fartygsåtervinningsförordningen, miljötillsynsförordningen och förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Naturvårdsverket vill framhålla att promemorian granskats främst i de delar som rör verkets ansvarsområden.

Angående 29 kap. 4 a § miljöbalken

Naturvårdsverket konstaterar, så som också anges i promemorian, att det kan komma att bli förenat med svårigheter att styrka brott enligt den föreslagna bestämmelsen om otillåten fartygsåtervinning. Det är då särskilt viktigt att beakta synpunkter från tillämpande myndigheter, såsom åklagarmyndigheten. Mot bakgrund av utmaningarna i att formulera en straffbestämmelse som fyller avsett syfte bör en uppföljning och översyn av hur bestämmelsen kunnat tillämpas övervägas. I de fall fartyget faktiskt lämnats för återvinning på en plats som inte finns upptagen på EU:s förteckning över fartygsåtervinningsanläggningar finns en uppenbar problematik i de ägarbyten och den utflaggning av fartyg som ofta sker innan ett fartyg skickas för återvinning. I de fall fartyget fortfarande befinner sig i Sverige eller någonstans på väg till en plats för återvinning kan, som det får förstås, endast försöksbrott komma i fråga, där fartygsägarens avsikt behöver kunna fastställas. Även om det kan uppfattas som självklart skulle det kunna läggas till i motivtexten att försöksbrott förutsätter att uppsåt kan styrkas.

Angående förverkande enligt 29 kap. 12 a § miljöbalken

I avsnitt 6.1.2 beskrivs förutsättningarna för förverkande av fartyg. Naturvårdsverket framhåller att det, i fråga om möjligheten att enligt 29 kap. 12 a § MB sälja eller förstöra egendom som tagits i beslag och kan förväntas bli förverkat, kan behöva tilläggas att de krav som ställs på återvinning av fartyg enligt EU:s fartygsåtervinningsförordning fortsatt ska följas. Det framstår som oklart vem som ska bära ansvaret för att tillse detta, när ett fartyg lämnats för återvinning på en plats som inte finns upptagen på EU:s förteckning. I synnerhet om fartyget inte befinner sig i Sverige.

Möjligheten att tillämpa 29 kap. 12 a § MB skulle kunna påverkas av att avfallsdefinitionen enligt avfallsdirektivet endast ska gälla vid tillämpningen av vissa angivna bestämmelser i fartygsåtervinningsförordningen, för avfall som genereras vid återvinning av fartyg.

Angående 25 § förordningen om miljöstraffavgifter

Gällande den föreslagna 25 § i förordningen om miljöstraffavgifter ifrågasätter Naturvårdsverket att det utgör en överträdelse av artikel 8.7 c i fartygsåtervinningsförordningen att börja återvinna ett fartyg på en plats som inte är en fartygsåtervinning på den europeiska förteckningen och avstyrker därmed förslaget. Artikel 8 handlar om besiktning av fartyg och artikel 8.7 om den slutliga besiktning som ska genomföras innan ett fartyg tas ur bruk och innan återvinning av fartyget påbörjas. Enligt artikel 8.7 c ska då kunna bekräftas att den fartygsåtervinningsanläggning vid vilken fartyget återvinns finns upptagen i den europeiska förteckningen. Det kan däremot inte anses följa

av artikel 8.7 c att den som återvinner, utför återvinning av ett fartyg på en plats som inte är upptagen på den europeiska förteckningen begår en överträdelse av bestämmelsen i fråga.

Med hänsyn till att bestämmelsen i artikel 8.7 inte har fartygsåtervinningsanläggningen som adressat blir det för Naturvårdsverket oklart vem bestämmelsen i 25 § är riktad till, så som bestämmelsen nu är formulerad. Överträdelsen ska bestå i att ”börja återvinna...”, vilket kan förstås som att det är den som återvinner, och inte den som låter återvinna fartyget som begår överträdelse. Inte heller om det är fartygsägaren som är tänkt adressat kan Naturvårdsverket se att det skulle utgöra en överträdelse av artikel 8.7 c att låta återvinna ett fartyg på en anläggning som inte är upptagen på den europeiska förteckningen. Det är inte den bestämmelsen som ålägger fartygsägaren en skyldighet att tillse att fartyg endast återvinns på anläggningar som är upptagna i den europeiska förteckningen, det är i stället främst artikel 6.2.

Det kan för övrigt noteras att det, så vitt Naturvårdsverket kan bedöma, endast är i bestämmelser riktade till fartygsägaren som det återfinns krav på att se till att den fartygsåtervinningsanläggning som anlitas finns upptagen på den europeiska förteckningen. Även om det framstår som självklart att det åligger en fartygsåtervinningsanläggning att tillse att den inte tar emot fartyg för återvinning som den inte har rätt att återvinna utan att vara upptagen på den europeiska förteckningen är det svårt att peka på en enskild bestämmelse i fartygsåtervinningsförordningen som uttryckligen ålägger fartygsåtervinningsanläggningen att tillse detta. Det som skulle gå att förena med en miljösanktionsavgift för fartygsåtervinningsanläggningen är exempelvis en överträdelse av att ha påbörjat återvinning innan slutbesiktning genomförts enligt artikel 8.7. På motsvarande sätt föreskrivs i artikel 7.1 att återvinning inte får påbörjas innan en återvinningsplan utarbetats, vilket sanktioneras genom den föreslagna 26 § i miljösanktionsavgiftsförordningen.

Det anges inte i den föreslagna 25 § i miljösanktionsavgiftsförordningen vilken myndighet som är ansvarig tillsynsmyndighet och som därmed ska påföra miljösanktionsavgift. Naturvårdsverket menar dock att det kan ifrågasättas om det är Naturvårdsverket som i avsnitt 9.2, s. 139 ska utpekas som ansvarig tillsynsmyndighet.

Om miljösanktionsavgiften knyts till en överträdelse av artikel 8.7 är det fråga om uppgifter som ska kontrolleras i samband med besiktning som utförs av den ansvariga myndigheten, Transportstyrelsen, eller av en erkänd organisation som Transportstyrelsen auktoriserat. Således omständigheter som ligger under Transportstyrelsens tillsyn.

Naturvårdsverket har tillsynsansvar i frågor där verket är behörig myndighet. Som behörig myndighet ansvarar Naturvårdsverket för att auktorisera fartygsåtervinningsanläggningar och har därmed visserligen ansvar för tillsyn förenad med sådan auktorisation. Exempelvis ska en auktorisation återkallas om kraven inte längre uppfylls. Som konstaterats ovan skulle en eventuell överträdelse av artikel 8.7 upptäckas i samband med den besiktning som Transportstyrelsen har ansvar för.

Vad som därutöver kan tilläggas är att Naturvårdsverket inte har tillsynsansvar för verksamheter som eventuellt skulle kunna tänkas ta emot ett fartyg för återvinning i strid med bestämmelserna i fartygsåtervinningsförordningen. Det är då fråga om verksamheter som antingen länsstyrelse eller kommun utövar tillsyn över. Det kan vara fråga om varvsverksamhet eller möjligen avfallsåtervinningsanläggningar. Skulle en sådan verksamhet ta emot ett fartyg för återvinning trots att auktorisation saknas och eventuellt även nödvändigt tillstånd enligt miljöbalken är det inom ramen för länsstyrelsens eller kommunens tillsyn som det kommer att uppmärksammas. För att Naturvårdsverket ska kunna påföra miljöstraff blir verket beroende av information från dessa tillsynsmyndigheter. Vid en jämförelse med t.ex. bilskrottingsverksamhet kan det konstateras att auktorisation ges av länsstyrelsen medan tillsyn av verksamheten utövas av kommunen.

Angående fartygsåtervinningsförordningen

Naturvårdsverket ser positivt på att Naturvårdsverkets och Transportstyrelsens roller förtydligas. De bestämmelser som föreslås i den svenska fartygsåtervinningsförordningen gör också regelverket tydligare och lättare att tillämpa för berörda aktörer.

Synpunkter på textinnehåll i övrigt

Naturvårdsverket framhåller att beskrivningen av förfarandet enligt avfallstransportförordningen i fråga om fartyg (avsnitt 2.1 s. 29) skulle behöva korrigeras. Fartyg betraktas som regel som farligt avfall och omfattas därmed av det förfarande med skriftlig förhandsanmälan som gäller enligt avfallstransportförordningen. De omfattas då också av exportförbud från EU. För att ett fartyg ska omfattas av den i promemorian beskrivna koden i bilaga III för fartyg och kunna transporteras som informationspliktigt istället för anmälningspliktigt förutsätts i princip att det är tomt på farliga ämnen och vätskor och bogseras dit det ska transporteras.

Naturvårdsverket framhåller att även första stycket i beskrivningen under Hong Kong-konventionen (avsnitt 2.1, s. 30) skulle behöva justeras. Det är inte genom försäljning, utflaggning av fartyg som regelverket under Baselkonventionen och avfallstransportförordningen har kunnat kringgå. Det är istället genom att exempelvis fatta beslut om och påbörja en transport för återvinning av ett fartyg medan fartyget finns på internationellt vatten eller inom jurisdiktionen för den stat där återvinningen görs. Det har också varit problematiskt att fastställa tidpunkten för när ett fartyg ska ses som avfall. Under fartygsåtervinningsförordningen däremot har uppmärksammats möjligheten att kringgå kraven i förordningen genom att flagga ut fartyg från EU.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma regeringen på att uppgiften på s. 116 i promemorian att ansökan om auktorisation enligt nuvarande regler kostar 19 000 kronor bör rättas. Avgiften har höjts till 23 800 kr (7 kap. 9 a § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken som hänvisar till 10 § avgiftsförordningen (1992:191) och avgiftsklass 9).

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed och handläggarna Anna Karin Cederblad och Ylva Lindén.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Martin Eriksson

Kopia till:
Lina.oskarsson@regeringskansliet.se