

Miljö- och energidepartementet

Betänkande av Miljöutredningens betänkande SOU 2017:63 *Miljöutredningens sanktioner – en utredning präglad av ansvar, respekt och enkelhet*

Sammanfattning

Miljö och energidepartementet har gett Transportstyrelsen tillfälle att yttra sig över rubricerat betänkande från Miljöutredningen.

Transportstyrelsen är utpekad tillsynsmyndighet enligt miljöutredningsförordningen inom fyra områden som samtliga rör tillsyn av fartyg. Detta yttrande lämnas därför av Transportstyrelsens sjö- och luftfartsavdelning (nedan Transportstyrelsen).

Utgångspunkten i Transportstyrelsens remissvar är att myndigheten i praktiken inte nämnvärt påverkas av de förslag som lämnas i betänkandet.

Som en generell ståndpunkt kan dock sägas att Transportstyrelsen delar bedömningen att en sanktionsväxling från straffrättsliga till administrativa sanktioner kan förväntas leda till effektivare sanktionssystem på flera områden, inte minst inom miljöutredningen av fartyg.

Transportstyrelsen noterar att samtliga konsekvenser inte har belysts när det gäller den föreslagna lydelsen i 26 kap. 1 § första stycket miljöbalken.

Transportstyrelsen noterar slutligen att myndighetens miljöutredning är specifik i sitt slag och bör beaktas särskilt.

Utgångspunkter

Transportstyrelsen uppfattar att begreppet *miljöutredning* som det används i uppdraget till utredaren och i betänkandet avser utredning specifik av miljöbalken och föreskrifter som meddelats med stöd av denna. Därför faller Transportstyrelsens miljöutredning – som till största delen bedrivs enligt de

särskilda regelverk som reglerar fartygs miljöpåverkan – till största delen utanför den verksamhet som betänkandet syftar till att på olika sätt förbättra.

Vid miljöbalkens tillkomst gjordes bedömningen att de sjöfartsrelaterade miljöregelverken inte skulle inarbetas i balken, utan fortsätta att regleras i särskild ordning. Den allra största delen av Transportstyrelsens miljötillsyn bedrivs alltså enligt särskilda miljöregelverk som specifikt reglerar miljöpåverkan från fartyg.

Transportstyrelsen är utpekad tillsynsmyndighet enligt miljötillsynsförordningen inom följande områden:

1. användning av marina bränslen i fartyg enligt svavelförordningen (2014:509)
2. utrustning i fartyg som innehåller kontrollerade ämnen enligt förordning (EU) nr 517/2014 eller förordning (EG) nr 1005/2009, dvs. kontroll av köldmedia i fartyg.
3. de skyldigheter i fråga om fartyg som följer av artiklarna 4-12 i förordning (EU) nr 1257/2013 om återvinning av fartyg
4. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/757 av den 29 april 2015 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter och om ändring av direktiv 2009/16/EG (MRV).

Av dessa områden är det endast tillsynen av regelverken i punkterna 1 och 2 som avser krav som är meddelade med stöd av miljöbalken.

Svavelförordningen behandlar användning av marint bränsle på fartyg, men också bränsle som används i förbränningsanläggningar på land. Tillsynen av fartygs bränsleanvändning sker i enlighet med de krav som anges i svaveldirektivet. I direktivet anges bl.a. hur många kontroller som ska göras, vilka metoder som får användas och anger även att tillsynen ska vara riskbaserad.

När det gäller tillsynen av köldmedier på fartyg kontrolleras i samband med den årliga besiktningen av fartyg att inga otillåtna (HCFC) ämnen används ombord, att certifierad firma har kontrollerat anläggningen och att årlig rapport är inskickad. Transportstyrelsen tar emot rederiernas årsrapporter samt kontrollerar att dessa inkommit i rätt tid.

Någon tillsyn inom områdena 3 och 4 bedrivs inte i nuläget eftersom det är fråga om nyligen införda regelverk som kommer att börja tillämpas fullt ut först under 2019. Tillsynen enligt dessa regelverk kommer, när den börjar utövas, att styras av 26 kap. miljöbalken men det är inte fråga om tillsyn under miljöbalken, utan om tillsyn över efterlevnaden av EU-förordningar.

De svenska förordningar som kompletterar de aktuella EU-förordningarna är inte meddelade med stöd av miljöbalken, utan med stöd av regeringsformen, och är således helt fristående från miljöbalken med undantag av att de hänvisar till tillsynsbestämmelserna i 26 kap. miljöbalken. I fråga om MRV (punkt 4) finns även den kopplingen att det har införts en miljösanktionsavgift för överträdelser av kraven i den aktuella EU-förordningen.

Slutsatsen är att Transportstyrelsens tillsyn inom de områden som anges i miljötillsynsförordningen till största delen bedrivs enligt andra förutsättningar och andra regelverk än tillsynen över landbaserade verksamheter enligt miljöbalken. Av den anledningen har Transportstyrelsen svårt att förhålla sig till många om de resonemang som förs fram i betänkandet och som förhåller sig främst till kommuners och länsstyrelsers tillsynssituation. Detta gäller även för den del av Transportstyrelsens miljötillsyn som avser förordningar meddelade med stöd av miljöbalken, eftersom det är svårt att inordna denna tillsyn i det synsätt som gäller för landbaserade verksamheter och som är utgångspunkten i betänkandet.

Utveckling av Transportstyrelsens synpunkter

Sanktionsväxling

Transportstyrelsen konstaterar att betänkandet inte lämnar något förslag i frågan om sanktionsväxling, men att det i utredningen föreslås att en ny statlig utredning ska tillsättas för att se över hela 29 kap. miljöbalken. Transportstyrelsen har i flera olika sammanhang förespråkat införande av sanktionsavgifter istället för straffrättsliga sanktioner, då administrativa sanktioner bedöms utgöra en mer effektiv modell för de vissa överträdelser än nuvarande straffrättsliga sanktioner. Inom de fyra områden som nämns ovan där Transportstyrelsen utövar tillsyn finns miljösanktionsavgifter redan föreskrivna som sanktion när det gäller punkterna 2 och 4. För överträdelser mot svavelförordningen har Transportstyrelsen förespråkat en sanktionsväxling. Avgifterna bör kunna påföras på ett snabbt och enkelt sätt med förutbestämda avgiftsbelopp. Storleken på avgifterna enligt miljöskänkionsavgiftsförordningen är generellt sett låga, och det finns enligt Transportstyrelsen en tendens att låta de befintliga avgiftsnivåerna påverka vilka nivåer som bestäms för nya avgifter som införs i förordningen, så att dessa bestäms till alltför låga nivåer. Transportstyrelsen förespråkade exempelvis att avgiften för att inte övervaka och rapportera fartygs koldioxidutsläpp i enlighet med gällande EU-förordning skulle bestämmas till en nivå som överstiger kostnaden för att delta i rapporteringssystemet, dvs. en betydligt högre avgift än den som beslutades. Transportstyrelsen välkomnar förslaget att ge Naturvårdsverket i uppdrag att se över beloppen

och att det öppnas upp för att ge avgifterna vinsteliminering syfte i de fall det är möjligt utan att inkräkta på systemets nuvarande enkelhet och snabbhet.

Föreslagen ändring i 26 kap. 1 § miljöbalken

Som nämnts under rubriken *Utgångspunkter* utövar Transportstyrelsen idag tillsyn, enligt utpekande i miljötillsynsförordningen, över efterlevnaden av vissa EU-förordningar, där de svenska förordningar som kompletterar de aktuella EU-förordningarna är helt fristående från miljöbalken. Dock hänvisar dessa förordningar i tillsynsdelen till tillsynsbestämmelserna i 26 kap. miljöbalken. Med den nuvarande lydelsen i 26 kap. 1 § strider det inte mot kapitlets angivna syfte att tillämpa det även vid annan tillsyn än ren miljöbalktillsyn, eftersom det har angetts att tillsynen ska ”säkerställa syftet med denna balk”. Om syftet istället anges som att ”säkerställa att denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken efterlevs” innebär det en insnävning av syftet. Det bör övervägas om detta får någon betydelse för möjligheten att hänvisa till kapitlet även från andra regelverk.

Transportstyrelsens roll som tillsynsmyndighet

Som redovisats ovan bedrivs Transportstyrelsens miljötillsyn till största delen enligt regelverk än miljöbalken. I de fall som Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över regler som följer av miljöbalken måste även kraven avseende tillsyn i sjöfartens egna regelverk iakttas. Myndighetens tillsyn måste kunna bedrivas på ett sätt som är godtagbart utifrån båda systemen. Denna särskilda omständighet bör beaktas om man i framtiden avser införa nya krav på tillsynsmyndigheter utpekade i miljötillsynsförordningen. Transportstyrelsen uppfattar att de föreslagna insatserna för att stärka professionen framför allt tar sikte på miljöinspektörer hos länsstyrelser och kommuner. Transportstyrelsen är därför tveksam till att sådana kriterier och utbildningsplaner kommer att vara relevanta för Transportstyrelsens fartygsinspektörer och övrig tillsynspersonal. Även när det gäller betänkandets slutsatser avseende finansiering bör beaktas att finansieringen av Transportstyrelsens fartygstillsyn sker i enlighet med Transportstyrelsens egna föreskrifter om avgifter (TSFS 2016:105), och alltså inte med stöd av förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Detta ärende har beslutats av stf generaldirektör Ingrid Cherfils. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog miljöhandläggare Caroline Petrini och juristen Anna-Pia Johansson, den senare föredragande.

Ingrid Cherfils