

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av
ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv
(direktivet om fartygsavfallsbrott)**

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen
översänds till riksdagen Europeiska gemen-
skapernas kommissions förslag av den 5
mars 2003 till ett direktiv av Europaparla-

mentet och rådet om föroreningar orsakade
av fartyg och införandet av påföljder, inbe-
gripet brottspåföljder, för föroreningsbrott
samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 22 maj 2003

Kommunikationsminister *Leena Luhtanen*

Regeringssekreterare Jaana Heikkinen

EU/2003/0290

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

PROMEMORIA

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM FÖRORENINGAR ORSAKADE AV FARTYG OCH INFÖRANDET AV PÅFÖLJDER, INBEGRIPET BROTTSPÅFÖLJDER, FÖR FÖRORENINGSBROTT; KOM(2003) 92 SLUTLIG**1. 1. Allmänt**

Europeiska gemenskapernas kommission lade den 5 mars 2003 fram ett förslag till ett direktiv av Europaparlamentet och rådet om föroreningar orsakade av fartyg och införandet av påföljder, inbegripet brottspåföljder, för föroreningsbrott (*direktivet om fartygsavfallsbrott*, KOM(2003) 92 slutlig). Syftet med förslaget är att införliva de internationella utsläppsbestämmelserna för föroreningar orsakade av fartyg i gemenskapslagstiftningen och att se till att efterlevnaden av dessa bestämmelser regleras detaljerat.

Den senaste tidens olyckor, framför allt förlisningarna av fartygen *Prestige* och *Erika* i november 2002 respektive december 1999, har betonat vikten av att effektivisera de åtgärder som avser havsföroreningar orsakade av fartyg. Fartygsolyckorna är emellertid inte det enda problemet. Största delen av de föroreningar som orsakas av olja från fartyg beror på avsiktliga utsläpp, såsom tankrengöring och utsläpp av spillolja. Kommissionen konstaterar i motiveringen till sitt förslag att år 2001 upptäcktes genom flygövervakning 390 oljeutsläpp i Östersjön och 596 i Nordsjön.

Kommissionen lade fram förslaget till direktiv i rådets sjöfartsarbetsgrupp den 9 april 2003 och behandlingen av ärendet fortsatte i arbetsgruppen den 15 april 2003. Kommissionen har den 6 maj 2003 gett ett förslag till rådets rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg, som anknyter till direktivförslaget, eftersom kommis-

sionen anser att behandlingen av direktivförslaget förutsätter det med tanke på gemenskapsrättens tredje pelare. Förslag till rambeslut tillställs Riksdagen skilt.

Kommissionens förslag till direktiv har i Finland behandlats i en EU-arbetsgrupp för sjöfart genom skriftligt förfarande och i sektionen för rättsärenden (sektion 35), vilken är underställd EU-kommittén. Dessutom har skriftliga utlåtanden av justitieministeriet, utrikesministeriet och miljöministeriet inhämtats i fråga om förslaget.

2. Det huvudsakliga innehållet i förslaget till direktiv

Utgångspunkten för kommissionens förslag är att effektivisera verkställandet av den internationella konventionen om förhindrande av förorening från fartyg, dvs. MARPOL 73/78 (FördrS 51/1983). Man eftersträvar detta dels genom att ålägga hamnstater att använda den kompetens som de har till att undersöka utsläppsförseelser, dels den förebyggande effekten av tillräckligt stränga straffrättsliga påföljder.

Syftet med förslaget till direktiv är att effektivisera hamnstaternas verksamhet i fråga om granskningen av olagliga utsläpp. En hamnstat skall enligt förslaget alltid genomföra en ändamålsenlig granskning i enlighet med sin nationella rätt, då det finns skäl att misstänka att ett fartyg som ligger i dess hamn har gjort sig skyldigt till ett olagligt utsläpp på hamnstatens eller någon annan EU-stats territorialvatten, territorialhav, ekono-

miska zon eller i sund som utnyttjas av den internationella sjöfarten eller ute på det öppna havet. Om granskningen avslöjar sådana fakta som skulle kunna utgöra bevis på ett sådant olagligt utsläpp skall de behöriga rättsskipande myndigheterna i hamnstaten informeras. (Artikel 4). Ett sådant förfarande från en hamnstats sida som avser ett utsläpp ute på det öppna havet grundar sig på artikel 218 i FN:s havsrättskonvention.

Avsikten är att effektivisera ingreppen i utsläppsförseelser även när det gäller fartyg i trafik i kustvattnen. En sådan medlemsstat i EU som besitter uppgifter om ett misstänkt olagligt utsläpp skall i fråga om granskningen samarbeta med EU-hamnstaten. De berörda staterna skall tillsammans besluta om vilka förvaltningsåtgärder som är lämpliga med hänsyn till sådana utsläpp. Om hamnstaten är en stat utanför EU, skall den informeras om det misstänkta utsläppet och den skall ombes att vidta de åtgärder som krävs med hänsyn till sådana utsläpp. (Artikel 5).

Utöver det att förslaget framhäver hamnstatens möjlighet att även ingripa i utsläppsförseelser på det öppna havet, är det centrala innehållet i förslaget att de brottspåföljder som utdöms för utsläppsförseelser börjar omfattas av EG-rätten. Avsikten är att genom direktivet fastställa att överträdelse av utsläppsbestämmelserna skall utgöra brott. Dessutom anges vilken typ av straff som skall utdelas. Varje person (dvs. inte enbart redaren utan även lastägaren, klassificeringssällskapet och övriga inblandade) som av domstol befunnits vara ansvarig för ett olagligt utsläpp skall bli föremål för påföljder. Påföljderna skall vid behov även omfatta brottspåföljder, om personerna i fråga avsiktligt eller av grov oaktsamhet anses ha orsakat utsläppet eller deltagit i anstiftandet av det. I fråga om fysiska och juridiska personer skall det föreskrivas om bl.a. böter och förverkande av behållningen från brottet. Fysiska personer skall i allvarliga fall även kunna ådömas frihetsstraff. (Artikel 6).

Medlemsstaterna och kommissionen skall samarbeta med varandra för att stärka gemensam praxis och gemensamma metoder bl.a. när det gäller uppföljningen av oljeutsläpp, identifieringen av den som smutsar ned och insamlandet av användbara bevis för

domstolsbehandling. (Artikel 8). Avsikten är bl.a. att utveckla metoder för att märka oljan med hjälp av dess dna, för att olja som har släppts ut i havet skall kunna kopplas ihop med ett visst fartyg.

3. Rättslig grund

Kommissionens förslag till direktiv har lagts fram i enlighet med Fördraget om uppbyggandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 80.2. Kommissionen konstaterar att gemenskapen inte har den uttryckliga materiella behörigheten på straffrättens område. Emellertid kan gemenskapen i den grad det är nödvändigt för att uppnå gemenskapsmålen kräva att medlemsstaterna inför brottspåföljder. Kommissionen anser att till den del det är fråga om att garantera säkerheten inom sjöfarten och skydda gemenskapens vatten från miljöföroreningar som orsakas av fartyg hör ärendet till gemenskapens kompetensområde. Enligt kommissionen kan den önskade effekten av de bestämmelser som gäller miljöföroreningar orsakade av fartyg säkerställas endast med hjälp av brottspåföljder. Därför föreslår kommissionen att det för brott som hänförs till miljöföroreningar orsakade av fartyg utdöms påföljder, även brottspåföljder, om skadan beror på en avsiktlig gärning eller grov oaktsamhet.

4. Eventuella verkningar på lagstiftningen i Finland

De utsläppsförbud och utsläppsbegränsningar som uppställs för fartyg och som avses i konventionen MARPOL 73/78 har i Finland satts i kraft genom lagen om förhindrande av vattens förorening, förorsakad av fartyg (*fartygsavfallslagen*, 300/1979) och förordningen om förhindrande av vattens förorening, förorsakad av fartyg (*fartygsavfallsförordningen*, 635/1993). Enligt 28 § fartygsavfallslagen ingår i 48 kap. 1—4 § strafflagen, vilket gäller miljöbrott, bestämmelser om straff för miljöförstöring som har skett i strid med lagen eller bestämmelser som har utfärdats med stöd av den. Gällande bestämmelser om utsläppsförbud samt de bestämmelser om straff som gäller brott mot dessa täcker kraven i direktivet.

Utsläppsförbuden och utsläppsbegränsningarna i fartygsavfallslagen gäller numera alla fartyg som seglar på Finlands vattenområde oberoende av deras flagga samt fartyg som seglar under finsk flagg även utanför Finlands vattenområde. Direktivet skulle förutsätta att tillämpningsområdet i fråga om bestämmelserna om utsläppsförbud och de bestämmelser som gäller granskningen av brott mot dessa utsträcks att gälla även gärningar som har begåtts av andra fartyg än sådana som seglar under finsk flagg på andra EU-medlemsstaters territorialvatten, territorialhav och ekonomiska zon samt på det öppna havet.

5. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet finner det viktigt att de utsläppsförbud och utsläppsbegränsningar för fartyg som har införts för att förhindra förorening av havsmiljön iakttas och övervakas effektivt. I synnerhet olagliga utsläpp av oljigt avfall belastar havsmiljön. Avsiktliga och olagliga engångsutsläpp, även om de är små, orsakar skadliga verkningar på havsnaturen. Statsrådet stöder en effektiviserad övervakning av olagliga avsiktliga utsläpp, i synnerhet oljeutsläpp, inom EU. Detta förutsätter att fartyg som gör sig skyldiga till olagliga utsläpp följs upp och identifieras samt att tillförlitliga metoder utvecklas för att spåra olagliga utsläpp till ett visst fartyg. Internationellt samarbete är nödvändigt när olagliga utsläpp från fartyg skall utredas.

När man granskar det inbördes förhållandet mellan gemenskapsrätten och den nationella straffrätten har man av hävd ansett att EG saknar kompetens att med stöd av EG-fördraget utfärda bestämmelser om brottsbeskrivning och att ålägga medlemsstaterna att utfärda bestämmelser som brottspåföljder. I de gemenskapsrättsliga reglerna i första pela-

ren har det däremot varit möjligt att ta in bestämmelser av allmän natur om påföljderna för överträdelser av reglerna. Enligt lojalitetsprincipen i artikel 10 i EG-fördraget skall en medlemsstat vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av grundfördraget eller av rättsakter utfärdade av gemenskapens institutioner. Enligt assimileringprincipen skall påföljderna för överträdelser av gemenskapens regler i fråga om materiella förutsättningar och procedurer vara av samma slag som påföljderna för överträdelser av motsvarande nationella norm. Påföljderna skall dessutom vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Statsrådet förhåller sig på ovan nämnda grunder negativt till att en medlemsstat genom ett gemenskapsrättsligt direktiv i den första pelaren åläggs en skyldighet att föreskriva om straffrättsliga påföljder och även föreskriva om frihetsberövande vid grova brott, samt till att brottsbeskrivningarna harmoniseras.

Även om statsrådet förhåller sig negativt till den rättsliga grunden för förslaget, understöder det de föreslagna målen för ett effektiviserat havsmiljöskydd. EU-kommissionen har i anslutning till direktivförslaget gett ett förslag till rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga regelverket när det gäller föroreningar orsakade av fartyg. Enligt statsrådets ståndpunkt skall det undersökas huruvida den reglering som gäller straffrättsliga påföljder kan genomföras genom nämnda rambeslut inom ramen för den tredje pelaren. I detta fall kunde man undgå de kompetensproblem som är anledningen till att det inte är möjligt att godkänna att skyldigheter gällande straffrättsliga påföljder tas in i direktivet.

Finland har i fråga om förslaget en allmän granskningsreservation.