

Promemoria

Verkställbara tvångsmedel mot fartyg inom EU:s utsläppshandelssystem

Klimat- och näringslivsdepartementet
Oktober 2024

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser	4
3	Ärendet.....	5
4	Beslut om tvångsmedel mot fartyg ska få förenas med vite.....	5
5	Beslut om tvångsmedel mot fartyg ska kunna verkställas	6
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	8
7	Konsekvenser.....	8
8	Författningskommentar.....	9

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås ändringar i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser.

Det föreslås att beslut om avvisning och kvarhållande av fartyg och om förbud för fartyg att anlöpa hamn ska få förenas med vite. Kustbevakningen och Polismyndigheten ska hjälpa den myndighet som fattat ett beslut om att kvarhålla ett fartyg eller förbjuda ett fartyg att anlöpa hamn med de åtgärder som behövs för att verkställa eller förhindra överträdelser av sådana beslut. Mark- och miljödomstolen ska pröva frågan om utdömande av vite.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser ska införas tre nya paragrafer, 42 b, 42 c och 43 a §§, och närmast före 43 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42 b §

Ett beslut om avvisning eller kvarhållande av fartyg eller om förbud för fartyg att anlöpa svensk hamn får förenas med vite.

42 c §

Polismyndigheten och Kustbevakningen ska ge den myndighet som beslutat om kvarhållande av fartyg eller om förbud för fartyg att anlöpa svensk hamn den hjälp som behövs för att

- 1. verkställa ett beslut om kvarhållande av fartyg, eller*
- 2. förhindra överträdelser av ett förbud för fartyg att anlöpa svensk hamn.*

Utdömande av vite

43 a §

Mark- och miljödomstolen prövar frågor om utdömande av vite som har förelagts enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

3 Ärendet

Utsläppshandelssystemet regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och ändring av rådets direktiv 96/61/EG (utsläppshandelsdirektivet). Genom den senaste revideringen av utsläppshandelsdirektivet inkluderas sjöfarten i systemet. Delar av sjötransportsektorn har dock redan tidigare haft en skyldighet att övervaka och rapportera utsläpp för sjötransporter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/757 av den 29 april 2014 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter och om ändring av direktiv 2009/16/EG (EU:s MRV-förordning). EU:s MRV-förordning reviderades senast samtidigt som utsläppshandelsdirektivet.

Med anledning av den senaste revideringen av utsläppshandelsdirektivet och EU:s MRV-förordning gjordes ändringar i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser för att genomföra bestämmelser om att sjöfarten ska inkluderas i systemet. Förslagen till ändringar behandlades i propositionen Nya verksamheter i utsläppshandelssystemet (prop. 2022/23:144). Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2024.

Genom ändringarna i lagen om vissa utsläpp av växthusgaser och förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser infördes bestämmelser om att fartyg som inte uppfyllt vissa skyldigheter enligt utsläppshandelsdirektivet eller EU:s MRV-förordning under vissa förutsättningar ska kunna avvisas, kvarhållas eller förbjudas att anlöpa svensk hamn. I denna promemoria lämnas förslag om verkställighet av sådana beslut om tvångsmedel.

4 Beslut om tvångsmedel mot fartyg ska få förenas med vite

Förslag: Ett beslut om avvisning eller kvarhållande av fartyg eller om förbud för fartyg att anlöpa svensk hamn ska kunna förenas med vite.

Frågor om utdömande av vite som har förelagts enligt lagen om vissa utsläpp av växthusgaser ska prövas av mark- och miljödomstolen.

Skälen för förslaget: I lagen och förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser finns bestämmelser som innebär att fartyg kan avvisas, kvarhållas eller förbjudas att anlöpa svensk hamn (42 a § lagen om vissa utsläpp av växthusgaser samt 2 kap. 6 § och 10 kap. 16–22 §§ förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser). Tvångsmedlen kommer i fråga om det vid tillsyn konstateras att ett rederi under två eller fler på varandra följande år inte har uppfyllt övervaknings- och rapporterings-skyldigheterna enligt EU:s MRV-förordning eller under samma tid inte överlämnat utsläppsrätter enligt utsläppshandelsdirektivet. Det saknas i dag möjligheter att se till att tvångsmedelsbeslut mot fartyg följs.

Det finns liknande bestämmelser om tvångsmedel mot fartyg i andra sjörettsliga författningar och enligt dem finns det även en möjlighet att förena besluten med vite, se t.ex. 7 kap. 7 § fartygssäkerhetslagen (2003:364).

För den långsiktiga minskningen av växthusgaser i atmosfären är det viktigt att redare övervakar sina utsläpp enligt EU:s MRV-förordning och att utsläppshandelssystemet upprätthålls. Det ska inte löna sig att inte följa reglerna inom utsläppshandelssystemet. Oftast kommer en redare att inrätta sig efter ett beslut om t.ex. avvisning från hamn, men när en redare inte gör det självmant behöver det finnas möjlighet att vidta åtgärder.

Att kunna förena ett beslut om t.ex. avvisning med vite skulle vara ytterligare ett påtryckningsmedel för att få rederierna dels att följa besluten, dels att uppfylla sina skyldigheter. Vite är vanligt förekommande i den svenska miljölagstiftningen och är ett effektivt verktyg utan att vara administrativt betungande för myndigheten. När det finns anledning att anta att ett rederi inte kommer följa ett tvångsmedelsbeslut, t.ex. för att rederiet agerat helt passivt under tillsynsprocessen eller tidigare har gjort sig skyldig till överträdelse, eller om ett rederi inte följer beslutet bör det vara möjligt att förena beslutet med vite. Det bör därför införas en möjlighet att förena samtliga tvångsmedelsbeslut mot fartyg med vite.

Tvångsmedelsbeslut enligt lagen om vissa utsläpp av växthusgaser får överklagas till mark- och miljödomstolen, vilket kommer gälla även för sådana beslut som har förenats med vite (44 §). Det är därför rimligt att mark- och miljödomstolen även prövar frågan om utdömande av vite enligt lagen. Detsamma bör gälla för förelägganden inom ramen för tillsyn som förenas med vite (30 §). Mark- och miljödomstolarna har erfarenhet av att pröva vitesfrågor eftersom de förekommer i såväl miljöbalken som annan speciallagstiftning, se t.ex. lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Lagen (1985:206) om viten, viteslagen, blir tillämplig i övrigt. Av viteslagen framgår t.ex. vad ett vitesföreläggande behöver innehålla för uppgifter och att den myndighet som utfärdat vitesföreläggandet får föra talan om utdömande av vite.

5 Beslut om tvångsmedel mot fartyg ska kunna verkställas

Förslag: Polismyndigheten och Kustbevakningen ska ge den myndighet som beslutat om kvarhållande av fartyg eller förbud för fartyg att anlöpa svensk hamn den hjälp som behövs för att

1. verkställa ett beslut om kvarhållande av fartyg, eller
2. förhindra överträdelse av ett förbud för fartyg att anlöpa svensk hamn.

Skälen för förslaget: Förutom att kunna förena tvångsmedelsbeslut med vite bör beslutsmyndigheten kunna få hjälp från andra myndigheter med att verkställa besluten eller förhindra överträdelse av dem.

Beslut om kvarhållande av fartyg och förbud för fartyg att anlöpa hamn som fattas enligt fartygssäkerhetslagen kan verkställas med hjälp av Polismyndigheten och Kustbevakningen (6 kap. 9 §). I samband med att den paragrafen ändrades diskuterades frågan om även utvisning, som är samma åtgärd som avvisning enligt lagen om vissa utsläpp av växthusgaser, skulle kunna verkställas med hjälp från Polismyndigheten och Kustbevakningen. Kustbevakningen och dåvarande Rikspolisstyrelsen ansåg att det fanns praktiska problem med att verkställa utvisningsbeslut. Enligt myndigheterna är verkställandet av beslut om utvisning förenade med säkerhetsrisker och det finns svårigheter med att bogsera ut fartyg utan befälhavarens medverkan, särskilt i hamnområden. Det infördes därför inte någon möjlighet att kunna verkställa utvisningsbeslut. I stället konstaterades att möjligheterna till straffrättsliga sanktioner, vite och anlöpsförbud var tillräckliga för att säkerställa syftet med att fartyg ska avvisas (se prop. 2011/12:111 s. 35). I fartygssäkerhetslagen är vissa överträdelse av beslut om tvångsmedel straffsanktionerade (se 8 kap. 1 §).

Det kan antas att samma praktiska problem med att verkställa avvisningsbeslut fortfarande gör sig gällande för Kustbevakningen och Polismyndigheten. Av det skälet bör en möjlighet att kunna verkställa tvångsmedelsbeslut inte gälla beslut om avvisning av fartyg.

Till skillnad från i fartygssäkerhetslagen finns det inte några straffrättsliga sanktioner kopplade till att inte följa beslut om tvångsmedel mot fartyg inom utsläppshandelsystemet. Det kan dock beslutas om en sanktionsavgift, om en verksamhetsutövare inte överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter, eller en förseningsavgift, om en verksamhetsutövare inte lämnat in en verifierad utsläppsrappport i tid. Dessa sanktioner och möjligheten att förena tvångsmedelsbeslut med vite bör vara tillräckligt för att säkerställa att beslut om avvisning följs. Därför finns det inte tillräckligt starka skäl för att i dagsläget införa straffbestämmelser för överträdelse av beslut om tvångsmedel mot fartyg inom utsläppshandelsystemet.

Bestämmelser om verkställighet av liknande tvångsmedelsbeslut finns även i flera andra sjörättsliga lagar, se 7 kap. 10 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg och 17 § lagen (2003:367) om lastning och lossning av bulkfartyg. Bestämmelserna innefattar en skyldighet för den beslutande myndigheten att omedelbart anmäla besluten till berörda myndigheter och hamnar. Vidare ska Polismyndigheten och Kustbevakningen vid behov vidta åtgärder för att förhindra överträdelse av ett meddelat förbud. Dessutom ska Sjöfartsverket ställa in de förrättningar som den myndigheten har till uppgift att göra.

För de situationer när redaren inte vill följa ett beslut om kvarhållande eller ett förbud mot att anlöpa hamn behövs det en bestämmelse om verkställighet för att överträdelse av besluten ska förhindras. Det kan t.ex. krävas att ett fartyg prejas eller bordas. Det bör därför vara Kustbevakningen och Polismyndigheten som ska hjälpa den myndighet som fattat beslut om tvångsmedel, eftersom de även bidrar med hjälp för samma typ av åtgärder inom ramen för annan sjörettslig lagstiftning.

Kustbevakningen, Polismyndigheten, Sjöfartsverket samt andra berörda myndigheter och hamnar behöver omedelbart få information om de beslut om tvångsmedel som fattas. Den beslutande myndigheten bör därför

omedelbart underrätta berörda myndigheter och hamnar om beslut om tvångsmedel.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Skälen för förslaget: Ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2025. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för offentlig sektor

De föreslagna bestämmelserna innebär vissa mindre konsekvenser för offentlig sektor. Att förena tvångsmedelsbeslut med vite blir endast aktuellt i det fall ett rederi inte följer ett tvångsmedelbeslut eller då det kan antas att beslutet inte kommer att följas. Att förelägga om och utdöma vite kan medföra vissa ökade kostnader för den berörda myndigheten, särskilt i det fall myndigheten ska föra talan i domstol i samband med utdömande av vite. Beslut om föreläggande av vite kan dock antas bli aktuellt endast i sällsynta fall, och utdömande av vitet endast i mycket sällsynta fall. Därmed bedöms föreläggande om och utdömande av vite kunna utföras inom befintliga budgetramar. I propositionen EU:s nya utsläppshandelssystem för fossila bränslen (prop. 2023/24:142) föreslås dessutom att den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgifter för myndighetens kostnader för beslut om dessa tvångsmedel.

Mark- och miljödomstolen föreslås pröva frågor om utdömande av vite enligt lagen. Eftersom utdömande av vite endast förväntas vara aktuellt i mycket sällsynta fall, och vitesfrågor i regel inte utvecklas till omfattande mål, bedöms detta arbete kunna utföras inom befintliga budgetramar.

Polismyndigheten och Kustbevakningen föreslås få befogenheter att verkställa ett beslut om kvarhållande av fartyg och att förhindra överträdelse av ett förbud för fartyg att anlöpa svensk hamn. Myndigheterna bedöms besitta nödvändig kompetens för att kunna verkställa beslut om tvångsmedel. Verkställande av beslut föranleder kostnader för dessa myndigheter. Beslut om tvångsmedel bedöms bli sällsynta och uppgiften kommer därför att vara begränsad.

Föreläggande om vite bedöms kunna ge incitament för redare att följa beslutet om tvångsmedel, vilket i sig kan leda till ett minskat behov av hjälp från Polismyndigheten och Kustbevakningen med att verkställa besluten.

7.2 Konsekvenser för rederierna

Tvångsmedel kommer endast i fråga för de rederier som under två eller fler på varandra följande år inte har uppfyllt övervaknings- och rapporteringsskyldigheterna enligt EU:s MRV-förordning eller under samma tid inte överlämnat utsläppsrätter enligt nationella bestämmelser som genomför utsläppshandelsdirektivet. Att tvångsmedelsbeslut förenas med vite medför ökade kostnader för de rederier som inte följer beslut om tvångsmedel. Det kan dock antas att få rederier kommer att trotsa beslut om tvångsmedel och att det kommer att vara ovanligt att vite döms ut.

7.3 Konsekvenser för miljön

De föreslagna bestämmelserna om att tvångsmedelsbeslut ska kunna kombineras med vite och att besluten ska kunna verkställas bedöms inte få några direkta konsekvenser för miljön. Bestämmelserna kan dock bidra till att rederierna i högre grad fullgör sina skyldigheter inom EU:s utsläppshandelssystem. Bestämmelserna bidrar därmed indirekt till att begränsa rederiernas klimatpåverkan genom ett korrekt deltagande i utsläppshandelssystemet.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser

Avvisning, kvarhållande och anlöpsförbud

42 b § Beslut om avvisning eller kvarhållande av fartyg, eller förbud för fartyg att anlöpa svensk hamn får förenas med vite.

I paragrafen, som är ny, regleras möjligheten för den beslutande myndigheten att förena tvångsmedelsbeslut mot fartyg med vite. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Föreskrifter om beslut om avvisning och kvarhållande av fartyg och om förbud för fartyg att anlöpa svensk hamn finns i förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser. I artikel 20.3 i EU:s MRV-förordning finns samma typ av tvångsmedel mot fartyg. Tvångsmedlen kommer i fråga om det vid tillsyn konstateras att ett rederi under två eller fler på varandra följande år inte har fullgjort skyldigheten att uppfylla övervaknings- och rapporteringsskyldigheterna enligt EU:s MRV-förordning eller inte överlämnat utsläppsrätter enligt nationella bestämmelser som genomför utsläppshandelsdirektivet. Enligt bestämmelserna får beslutsmyndigheten avvisa ett utländskt fartyg eller förbjuda ett utländskt fartyg som avvisats från en annan EU-medlemsstat att anlöpa svensk hamn. Svenska fartyg får kvarhållas.

Tvångsmedelsbesluten får genom paragrafen förenas med vite. Bestämmelser om vad ett vitesföreläggande ska innehålla och hur beloppet ska fastställas m.m. finns i lagen (1985:206) om viten. Ett beslut om avvísning eller kvarhållande av fartyg eller förbud att anlöpa svensk hamn som förenats med vite överklagas till mark- och miljödomstolen (44 §). Mark- och miljödomstolen ska även pröva frågor om utdömande av vite (44 a §).

42 c § Polismyndigheten och Kustbevakningen ska ge den myndighet som beslutat om kvarhållande av fartyg eller förbud för fartyg att anlöpa svensk hamn den hjälp som behövs för att

- 1. verkställa ett beslut om kvarhållande av fartyg, eller*
- 2. förhindra överträdelser av ett förbud för fartyg att anlöpa svensk hamn.*

I paragrafen, som är ny, regleras verkställigheten av beslut om kvarhållande av fartyg och åtgärder för att förhindra överträdelser av ett anlöpsförbud. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Den myndighet som fattat beslut om kvarhållande av fartyg eller om förbud för fartyg att anlöpa svensk hamn ska kunna få hjälp av Polismyndigheten och Kustbevakningen när ett rederi vägrar rätta sig efter ett sådant beslut. Polismyndigheten kan då använda sin särskilda befogenhet enligt 10 § polislagen (1984:387) och Kustbevakningen sina befogenheter enligt 6 kap. kustbevakningslagen (2019:32) för att verkställa ett kvarhållandebeslut eller förhindra överträdelser av ett anlöpsförbud. Åtgärder som kan komma i fråga är t.ex. att preja eller borda ett fartyg.

Avsikten är att det ska införas krav på att den beslutande myndigheten ska underrätta Polismyndigheten och Kustbevakningen när ett beslut om tvångsmedel fattats.

Utdömande av vite

43 a § Mark- och miljödomstolen prövar frågor om utdömande av vite som har förelagts enligt denna lag.

I paragrafen, som är ny, regleras att mark- och miljödomstolen ska pröva frågor om utdömande av vite. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Enligt 30 § får förelägganden inom ramen för tillsyn förenas med vite och enligt 42 b § får vissa tvångsmedelsbeslut mot fartyg förenas med vite. Talan om utdömande av vite får föras av den myndighet som beslutat om vitet (6 § första stycket lagen om viten). Bestämmelser om vilken mark- och miljödomstol som blir behörig och andra processregler kopplade till prövningen av utdömande av vite finns i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.