



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Kerstin Henriksson

Tillsyn av fartyg i syfte att förhindra oljeutsläpp från fartyg

Examensarbete
20 poäng

Annika Nilsson

Miljö rätt

Vt 2005

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Introduktion	4
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Avgränsning	6
1.4 Metod och material	7
1.5 Disposition	7
2 REGELVERKETS OMFATTNING OCH HISTORIK	9
2.1 Allmänt om regelverket	9
2.2 Folkrätten och konventionerna	9
2.2.1 Folkrättslig sedvanerätt	9
2.2.2 Konventionerna	10
2.2.2.1 Havsrättskonventionen	10
2.2.2.2 MARPOL-konventionen	11
2.2.2.3 Helsingforskonventionen	12
2.2.2.3.1 Östersjöstrategin	13
2.3 Andra internationella överenskommelser	15
2.3.1 Paris Memorandum of Understanding on Port State Control	15
2.4 EG-rätt och svensk lagstiftning	17
2.4.1 EG-rätt	17
2.4.2 Svensk lagstiftning	21
3 TILLSYN AV FARTYG	25
3.1 Vem utövar tillsynen?	25
3.1.1 Sjöfartsverket	25
3.1.2 Sjöfartsinspektionen	25
3.1.3 Annan delegerad tillsyn	26
3.1.3.1 Klassificeringssällskap	26
3.1.3.2 Kustbevakningen	26
3.2 Tillsynsbegreppet	27
3.3 Besiktning av svenska fartyg	28

3.3.1	Vilka besiktningar görs av fartyget?	28
3.3.2	Certifikat	29
3.4	Inspektion	29
3.5	Hamnstatskontroll	31
3.5.1	Allmänt om hamnstatskontroll	31
3.5.2	Inspektionsprinciper	31
3.5.3	Prioritering vid val av fartyg för inspektion	32
3.5.4	Inspektionsmetoder	32
3.5.5	Brister, nyttjandeförbud och åtgärdande	34
3.5.5.1	Förbud att anlöpa hamn	35
3.5.5.2	Andra förbud och förelägganden	35
3.5.6	Informationsutbyte	35
3.6	Statistik	36
4	TILLSYNS EFFEKTIVITET	38
4.1	Allmänt om tillsyns effektivitet	38
4.2	Begreppet effektiv tillsyn	38
4.3	Olika effektivitetsfaktorer inom tillsyn	39
4.4	Inspektioner m.m.	39
4.5	Tillsynsbeslut vid överträdelser	40
5	ANALYS OCH DISKUSSION	42
5.1	Avsikter med undersökningen	42
5.2	Regelverket	42
5.2.1	Resumé	42
5.2.2	Egna kommentarer	43
5.3	Tillsyn av fartyg	44
5.3.1	Resumé	44
5.3.2	Egna kommentarer	45
5.4	Tillsyns effektivitet	46
5.4.1	Resumé	46
5.4.2	Egna kommentarer	46
5.5	Slutsats	47
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	49

Sammanfattning

Varje år bedöms närmare tusen illegala oljeutsläpp ske då fartygen rengör tankar och maskiner rätt ner i Östersjön. Under flera årtionden har försök gjorts att få bukt med oljeutsläppen utan alltför stora positiva resultat. Oljetransporterna från Ryssland och andra baltiska stater har under de senaste åren ökat markant, vilket också medför större risker för olyckor. Höga krav ställs både på den objektiva och subjektiva sidan vilket leder till att utredningen måste läggas ned med motivering att brott ej kunnat styrkas. Under senare år har resurserna i stället inriktats på att genom förebyggande åtgärder komma tillrätta med oljeutsläppen i Östersjön. Uppsatsen behandlar den tillsyn som görs av fartyg men tittar också närmare på förebyggande lagstiftning såsom regler vad gäller fartygets konstruktion och utrustning samt regler för ilandlämning av oljeavfall. Allmänt om tillsyns effektivitet beskrivs och en inblick görs av hur de förebyggande reglerna efterlevs. Uppsatsen försöker dessutom svara på frågan om lagstiftaren lyckats med sina intentioner, att komma tillrätta med en undermålig sjöfart och förhindra fartygs oljeutsläpp till sjöss.

En genomgång av både den internationella och den svenska lagstiftningen på området är nödvändigt för att kunna belysa problemen med oljeutsläpp från fartyg. Den omfattande rätten inom sjöfartsnäringen har dock gjort att långt ifrån alla regler på området har kunnat tas med.

Tillsynen av fartyg har varit nödvändig för att öka efterlevnaden av reglerna inom sjöfarten. Den inspektionsverksamhet som utövas av Sjöfartsinspektionen skall se till att kraven på fartygs säkerhet och skydd mot förorening från fartyg, samt kraven på rederiers och fartygs säkerhetsorganisation uppfylls.

Få undersökningar har gjorts beträffande tillsynens effektivitet på miljöområdet. Intervju med Sjöfartsinspektionen och rapporter från Sjöfartsverket har varit till stor hjälp för att kunna bedöma hur effektiv tillsynen av fartyg är.

Förord

Till en början vill jag tacka min sambo Patrik, mina föräldrar och min syster. Under hela min studietid har ni varit ett otroligt stöd och jag vill tacka för ert engagemang, intresse och för att ni delat mina upp- och nedgångar. Tack för att ni tror på mig när jag ibland tvivlar på mig själv. Jag är er evigt tacksam.

Tack också till Jörgen Hansson på Sjöfartsinspektionen i Malmö för den intervju jag fick göra.

Slutligen, ett stort tack till min handledare Annika Nilsson för råd och vägledning och stort tålamod under mitt uppsatsskrivande.

Kerstin Henriksson
Lund, Juni 2005

Förkortningar

ESO	Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
HELCOM	Helsingforskommissionen
ILO	International Labour Organization, Internationella arbetsorganisationen
IMO	International Maritime Organization, FN:s internationella sjöfartsorganisation
KBV	Kustbevakningen
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 års internationella convention till förhindrande av förorening från fartyg, såsom den ändrats genom 1978 års protokoll
OILPOL	Oil Pollution Convention
OSHA	Occupational Safety and Health Administration
RRV	Riksrevisionsverket
SJÖFS	Sjöfartsverkets författningssamling
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 års internationella convention om säkerhet för människoliv till sjöss
STCW	International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978 års konvention om utbildning, certifiering och bemanning av sjöfolk
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea, FN:s havsrättskonvention
VlfF	Förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg
VlfL	Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

1 Inledning

1.1 Introduktion

Oljeutsläpp från fartyg är idag kanske det mest uppmärksammade av sjöfartens miljöproblem. De sjöburna transportererna av olja, men även handelsfartyg och båttrafik i övrigt, bidrar till stora oljeutsläpp. Länder med långa kuststräckor är särskilt utsatta när de stora handelsfartygen passerar deras hamnar flera gånger varje dag.¹

Orsaken till oljeutsläpp från fartyg är många. Vissa inträffar p.g.a. tekniska problem. Andra sker p.g.a. vårdslöshet vid exempelvis lastning och lossning. De stora tankerolyckorna inträffar ofta då ett fartyg eller en oljetanker går på grund eller börjar brinna. I vissa fall är kollision mellan två fartyg orsaken till oljeutsläpp.² Utanför Sveriges kuster sker sällan så stora tankerolyckor som motsvarar de som skett i andra delar av världen. Ett av de senare stora oljeutsläpp som skedde utanför Sveriges kust, var vid olyckan när det kinesiska fartyget *Fu Shan Hai* kolliderade med det cypriotiska fartyget *Gdynia* utanför Bornholm i maj 2003, då ca.1000 ton läckte ut.³

Tankerolyckorna svarar emellertid bara för en liten del av alla oljeutsläpp från fartyg. I själva verket är det antalet små utsläpp från fartygen som är den stora boven i dramat. Dessa s.k. operationella utsläpp sker under resans gång till havs, till följd av små men ständiga läckage eller för att man avsiktligt släpper ut exempelvis oljeförorenat sköljvatten från tankrengöring, oljeförorenat barlastvatten, oljehaltiga bottensatser från lasttankar, s.k. sludge, och oljerester från maskinrum.⁴

Regleringen i MARPOL-konventionen bygger på principen att oljeutsläpp i princip skall vara förbjudna och att oljeavfall skall lämnas till mottagningsanordningar i hamn. Ändå sker olagliga utsläpp. Genom att medvetet tillsätta lösningsmedel vid utpumpning av oljeavfall löses de upp innan Kustbevakningen hunnit upptäcka eller bekämpa utsläppen. Uppblandning av oljeavfall med dispergeringsmedel medför ännu större skada för den marina miljön och gör det samtidigt nästan omöjligt att ta upp oljeavfall.⁵

Genom lagstiftning och konventioner som sträcker sig över 20 år tillbaka i tiden, har man försökt komma tillrätta med problemet vad gäller oljeutsläpp

¹ SOU 1998:158. s 101

² A a s 103.

³ www.ivl.se/nyheter/artikel.asp?id=11 2005-05-05

⁴ Forsman, Björn. Oljan är lös. Handbok i kommunalt oljeskydd. s. 69

⁵ www.kustbevakningen.se/intrainfoext/KbvHemsida/Rapporter_statistik/infooljeutsl2003.pdf 2004-10-21

från fartyg, utan några större framgångar. Vad är då anledningen till att oljeutsläpp sker trots förbud mot detta?

Många anser det billigare och enklare att släppa ut det oljehaltiga vattnet i havet än att lämna det till mottagningsanordningar i hamn. Vidare har många anställda ombord på fartygen bristande kunskaper om gällande regler.⁶

En annan anledning som kan förmodas bidra till de avsiktliga oljeutsläppen är den höga genomsnittsåldern på världens fartyg som ligger runt 14 år. Många fartyg som för bekvämlighetsflagg har ännu högre ålder. Standarden på äldre fartyg är dålig och det tekniska underhållet är avgörande.⁷

Ytterligare en bidragande orsak till varför fartygsbesättningen släpper ut olja illegalt, är att risken för att bli upptäckt och ådömd straffpåföljd är väldigt liten. Kritik riktas ofta mot berörda myndigheter – Kustbevakningen, polis och åklagare – för att oljeutsläpp sällan leder till åtal och fällande dom. I beaktande skall dock tas vad som faktiskt krävs för att åtal skall kunna väckas. Flertalet förundersökningar läggs ned med motiveringen att brott ej kunnat styrkas. Problem med att styrka både den objektiva och den subjektiva sidan av ett utsläpp, leder till att utredningen många gånger måste läggas ned eftersom det bedöms att brott inte går att utreda p.g.a. för svag bevisning.⁸

Om havsmiljöarbetet fortsätter att bedrivs på samma sätt som idag, tenderar tillståndet i havet inom ett par decennier att vara detsamma eller sämre än idag. Varje år bedöms närmare tusen illegala utsläpp av oljeavfall ske då fartygen rengör tankar och maskiner samt tömmer ofiltrerat vatten i Östersjön. Under senare år har oljetransporterna från Ryssland och andra baltiska stater ökat avsevärt, vilket medför större risker för olyckor. Ett allvarligt problem i samband med oljehantering är förekomsten av undermåliga fartyg som i kombination med dåligt underhåll ökar olycksrisken kraftigt. Inte sällan är det frågan om en kombination av dåligt underhållna fartyg och befäl som saknar kompetens för sina uppgifter. Fortfarande saknar många hamnar mottagningsanläggningar dit fartyg enligt lag skall lämna oljehaltig och annat fartygsgenererat avfall.⁹ Ett projekt inom EU har startat (Marco Polo) för att minska godstransporterna på Europas vägar. Lösningen är att istället föra över godstransporterna till sjöss.¹⁰ Östersjön, som idag klassas som särskilt känsligt havsområde, riskerar att dö ut om inte hårdare krav ställs på sjöfarten.¹¹

Havsmiljökommissionen som tillsattes i juli 2002¹² föreslog ytterligare preciseringar av miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och*

⁶ SOU 1998:158. s 103.

⁷ Forsman, Oljan är lös. Handbok i kommunalt oljeskydd. s 74.

⁸ SOU 1998:158 s 318 f.

⁹ SOU 2003:72 s 12.

¹⁰ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/l24159.htm> 2005-05-05

¹¹ www.snf.se/verksamhet/kust-hav/ostersjon-pssa.htm 2005-05-05

¹² SOU 2003:72 s 37.

skärgård. För att minimera sjöfartens negativa påverkan på havs- och kustmiljöer var ett av förslagen bl.a. att ”ingen undermålig sjöfart skall trafikera våra omgivande hav”. Havsmiljökommissionen föreslog därför att åtgärder syftande till att underlätta för kvalitetssjöfart skulle vidtas.¹³ Kommissionen menade: ”att generellt skärpa regelverket för sjösäkerhet och miljöskydd är både naturligt och nödvändigt efterhand som kunskapen ökar. Ett problem är dock att skärpta regler ökar pressen på kvalitetsjöfarten. Samtidigt ökar klyftan mellan kvalitetssjöfart och den undermåliga sjöfart som sannolikt inte kommer att vidta några åtgärder, utan istället finna nya vägar för sin verksamhet. Därför krävs att en striktare kontroll av sjöfarten kombineras med goda möjligheter för kvalitetsoperatörer att verka inom området.”¹⁴

Sedan det visat sig vara svårt att komma tillrätta med oljeutsläpp från fartyg, p.g.a. de svårigheter som föreligger med att styrka brott när oljeutsläpp väl har skett, har jag valt att koncentrera arbetet på åtgärder som vidtagits för att förebygga oljeutsläpp från fartyg. Strikta regler har föreskrivits bl.a. beträffande fartygets konstruktion och utrustning samt bestämmelser om att oljerester ombord på fartyg skall lämnas till mottagningsanordningar i hamn. Många struntar dock i de bestämmelser som finns. Av stor betydelse är därför den tillsyn av fartyg som görs för att kontrollera så att bestämmelserna efterlevs.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med detta arbete är att undersöka den tillsyn som görs av fartyg och hur bestämmelserna vad gäller fartygets konstruktion och utrustning samt ilandlämning av oljeavfall ser ut och hur de efterlevs. Är tillsynen av fartyg tillräckligt effektiv? Uppsatsen har dessutom till syfte att besvara frågan om lagstiftaren har lyckats med sina intentioner att komma tillrätta med en undermålig sjöfart och förhindra fartygs oljeutsläpp till sjöss, eller om det behövs skärpta regler och en striktare tillsyn? I så fall, vilka åtgärder kan vidtas för att förbättra situationen?

1.3 Avgränsning

Arbetet har koncentrerats till att omfatta de oljeutsläpp som sker inom Östersjöområdet. Eftersom sjöfarten i stor utsträckning styrs av folkrätten och konventioner på både global och regional nivå, samt av andra internationella överenskommelser, medför detta att andra länder och havsområden också indirekt berörs, även om dessa inte nämns i uppsatsen. Sjöfarten i och omkring svenska farvatten utgörs till stor del av last/handelsfartyg som transporterar olja och annat gods, vilket gör att jag har valt att begränsa arbetet till att gälla oljeutsläpp från dessa fartyg.

¹³ A a s 101 f.

¹⁴ SOU 2003:72 s 104.

Eftersom det visat sig vara svårt att få någon fälld för när ett oljeutsläpp väl har skett, har jag inriktat mig på att undersöka den förebyggande delen, d.v.s. innan ett oljeutsläpp har skett. Regelverket inom sjöfartsnäringen är väldigt omfattande, vilket har gjort att endast de reglerna som rör oljeutsläpp från fartyg, samt fartygets konstruktion och utrustning har behandlats.

1.4 Metod och material

Mitt arbete är till stora delar av deskriptiv karaktär, där jag beskriver och redogör för den gällande lydelsen och innebörden av regler på sjöfartens område, som handlar om förebyggande åtgärder av oljeutsläpp från fartyg. Vidare redogörs också till viss del för tillkomsten av dessa regler och vad de fått för konsekvenser.

Grunden till mitt arbete har till stora delar utgjorts av lagstiftning, förarbeten och doktrin. Intervju med Sjöfartsinspektionen har gett mig en övergripande förståelse för hur tillsynen fungerar i praktiken samt vilken effekt den har, eftersom det varit svårt att finna rättsfall som visar på detta.

Till stor hjälp, när jag har undersökt hur effektiv tillsynen är inom området, har Staffan Westerlunds "Miljörättsliga grundfrågor 2,0", varit. Även Ds 1998:50 "Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet", har varit till hjälp för att undersöka effektiviteten. Två olika statliga utredningar om oljeutsläpp och sjöfart har också varit en stor tillgång i mitt skrivande. Dessa är SOU 1998:158, "Att komma åt oljeutsläppen", och SOU 2003:72, "Havet – tid för en ny strategi".

När det gäller framställningen av tillsynen såsom besiktning, inspektion och hamnstatskontroll, har Sjöfartsverkets rapporter, statistik och övrigt material varit ovärderlig. Intervjun som jag gjorde på Sjöfartsinspektionen i Malmö var till mycket stor hjälp för att få en inblick i hur tillsynen fungerar i praktiken och hur reglerna efterlevs.

En av de stora källorna till materialet har varit Internet, däribland Sjöfartsverkets hemsida som innehåller omfattande material.

1.5 Disposition

Uppsatsen inleds med att jag i andra kapitlet tar upp regelverkets omfattning och historik och beskriver regler, både på internationell och nationell nivå, som handlar om oljeutsläpp från fartyg, fartygets konstruktion och utrustning, samt ilandlämning av oljeavfall till hamnarna.

I tredje kapitlet beskrivs den tillsyn som görs av fartyg, vem som utför tillsynen, hur inspektionen går till och vilka åtgärder som kan vidtas i de fall som bestämmelserna överträds. I kapitlet tas även en del statistik upp för att

få en inblick i hur stor efterlevnaden av reglerna är och hur stor effekten av tillsynen är.

Fjärde kapitlet handlar om tillsyns effektivitet. Här beskrivs vad som menas med effektiv tillsyn. En rad faktorer nämns, vilka skall beaktas för att kunna göra tillsynen så effektiv som möjligt. Studier som har gjorts för att visa på tillsyns effektivitet redovisas också i detta kapitel.

Femte och sista kapitlet börjar med en beskrivning av vad mitt mål med arbetet är. Därefter redogör jag kort för vad som behandlats i uppsatsen och kommenterar innehållet, för att till sist avsluta uppsatsen med en slutsats, i vilken jag summerar vad jag kommit fram till och ger exempel på eventuella åtgärder som kan vidtas för att förbättra situationen.

2 Regelverkets omfattning och historik

2.1 Allmänt om regelverket

Sjöfartsnäringen styrs i stor utsträckning av folkrättsliga regler och internationellt samarbete, vilket begränsar Sveriges och andra kuststaters möjligheter att inverka på hur sjöfarten skall bedrivas. Sveriges utrymme att agera när det gäller frågor som handlar om föroreningar från fartyg, bestäms ytterst av folkrätten och av konventioner, både på global och regional nivå som Sverige tillträtt, samt även av andra överenskommelser som Sverige ingått med skilda stater.¹⁵

Regelverket - såväl det internationella som det svenska - är på grund av sin stora omfattning, svåröverskådligt, vilket inte sällan leder till problem med att tolka reglerna.¹⁶

2.2 Folkrätten och konventionerna

2.2.1 Folkrättslig sedvanerätt

Sjöfarten regleras av sjörätten och havsrätten. Medan sjörätten tillvaratar de juridiska reglerna som särskilt kännetecknar sjöfarten, behandlar havsrätten de folkrättsliga aspekterna inom samma område. För att uttrycka det hela lite enklare, så utgör havsrätten en ram inom vilken sjörätten existerar, d.v.s. så länge sjöfartens nationella och internationella juridiska regler inte strider mot havsrättens regler och principer är de acceptabla ur folkrättslig synpunkt. Havsrätten finns i stor utsträckning kodifierad i FN:s havsrättskonvention (UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea).¹⁷

Havsrättens uppkomst sträcker sig ända tillbaka till 1600-talet. Det var då holländaren Hugo Grotius utvecklade teorin om havets frihet (De mare Liberum) som in i vår tid har spelat en betydelsefull roll för regelverket. Efter de båda världskrigen kom en utveckling att ta fart, som innebar en tendens till anspråk på utökade territorialhav och upprättande av olika typer av specialjurisdiktion för kuststaten utanför territorialhavets gränser, bl.a. utforskning och utvinning av naturtillgångar på kontinentalsockeln¹⁸

¹⁵ SOU 2003:72 s 166.

¹⁶ SOU 1998:158 s 113.

¹⁷ Prop. 2000/01:139 s 44.

¹⁸ SOU 1998:158 s 117.

En stor del av de globala regler för sjösäkerhet och skyddet mot marina oljeföroreningar från fartyg har utarbetats inom FN:s internationella sjöfartsorganisation, International Maritime Organisation, IMO. Utöver de överenskommelser inom IMO som har inarbetats i nationell lagstiftning, har Sverige också anslutit sig till en rad konventioner som också syftar till en säkrare sjöfart och att skydda den marina miljön mot föroreningar från fartyg.¹⁹

2.2.2 Konventionerna

2.2.2.1 Havsrättskonventionen

År 1982 avslutades FN:s tredje havsrättskonferens, vilken resulterade i FN:s havsrättskonvention UNCLOS.

Med förbehåll för ratifikation undertecknade 158 stater, inklusive Sverige, konventionen. Konventionen trädde i kraft i november 1994 ett år efter att den ratificerats av 60 stater. Sverige ratificerade havsrättskonventionen i juni 1996 efter förslag av regeringen.²⁰

Praktiskt taget alla aspekter på havens och havsbottens fredliga användning, inte minst på miljöområdet, regleras i konventionen. Förutom regler om havets indelning i olika vattenområden och staters jurisdiktion över dessa vattenområden, innehåller havsrättskonventionen även ett omfattande regelverk med bestämmelser till skydd för den marina miljön. Reglerna omfattar alla slags föroreningar från bl.a. fartyg och tar upp staters rätt att lagstifta på detta område samt rätten för stater att ingripa mot utländska fartyg som överträder tillämplig lagstiftning.²¹ I konventionen betonas flaggstatens ansvar att införa lagar och andra bestämmelser, vilka minst skall motsvara de internationella bestämmelserna på området. Med stöd av sin jurisdiktion inom sjöterritoriet och den ekonomiska zonen, kan kuststater å andra sidan införa nödvändiga regler för att motverka föroreningar från fartyg.²²

På en del ställen i Havsrättskonventionen hänvisar flera artiklar till ”tillämpliga internationella regler och normer” vilka skall ha fastställts av ”kompetent internationell organisation”. Det organ som åsyftas är i första hand IMO, International Maritime Organisation.²³

¹⁹ SOU 1998:158 s 126.

²⁰ A a s 117.

²¹ Prop. 2001/01:139. s. 46.

²² SOU 2003:72 s 265.

²³ Prop. 2000/01:139 s 46.

2.2.2.2 MARPOL-konventionen

Före MARPOL-konventionens tillkomst gällde 1954 års konvention om oljeförorening från fartyg, ”Oil Pollution Convention”, (OILPOL Convention). Konventionen reglerade främst operationella utsläpp av olika beständiga oljor. Dessförinnan hade det normala tillvägagångssättet varit att dumpa det oljeblandade vattnet direkt ut i havet.²⁴

1967 går fartyget Torrey Canyon på grund i Engelska kanalen, vid Cornwall utanför Storbritanniens kust. 120.000 ton råolja läcker ut.²⁵ Den stora olyckan men också en enorm ökning av oljetransporter och kemikalier till sjöss, i förening med storleken på tankfartygen, visade på att världen var i stort behov av en helt ny konvention med regler om utsläpp som täckte alla slags skadliga ämnen.²⁶ Det skulle dock dröja ända till 1973 innan en sådan konvention kom.

Av störst betydelse för att förebygga att oljeföroreningar släpps ut från fartyg till sjöss är, ”International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973”, även kallad MARPOL-konventionen. En justering av konventionen var dock nödvändig för ett ikraftträdande, eftersom inte tillräckligt många stater ratificerat konventionen. 1978 gjordes därför en del tillägg till och ändringar i 1973 års konvention som resulterade i ett tilläggsprotokoll. Protokollet tillsammans med huvuddelen av den ursprungliga konventionen kunde därigenom träda i kraft som MARPOL 73/78.²⁷ Drygt 90% av världshandelsflottan hade 1997 tillträtt konventionen.²⁸

Precis som Havsrättskonventionen är MARPOL-konventionen också global. Syftet med konventionen är dels att förebygga oljeutsläpp till sjöss till följd av fartygsolyckor och andra oavsiktliga utsläpp, dels att förebygga och begränsa miljöförstöring till följd av medvetna utsläpp.²⁹ Stora delar av konventionen innehåller tekniska regler för fartygens konstruktion och utrustning som skall finnas ombord för att säkerställa att utsläpp inte sker. MARPOL-konventionen reglerar även under vilka förutsättningar utsläpp från fartyg får ske och att det måste finnas anordningar för mottagning i land av oljerester och andra skadliga ämnen.³⁰ Jag har valt att gå in mer på utrustningskraven i kapitel 2.4.2 som handlar om den svenska lagstiftningen, eftersom den svenska lagstiftningen i stor utsträckning bygger på MARPOL-konventionen.

²⁴ SOU 1998:158 s 131.

²⁵ MARPOL-konventionen 73/78, www.imo.org/home.asp 2005-05-06.

²⁶ SOU 1998:158 s 131

²⁷ Ebbesson, Internationell miljö rätt. s 114 f.

²⁸ SOU 1998:158 s 132.

²⁹ Forsman, Oljan är lös. Handbok i kommunalt oljeskydd. s 105.

³⁰ MARPOL-konventionen 73/78, www.imo.org/home.asp 2005-05-06 Se även Ebbesson, Internationell miljö rätt. s 115 f.

Regelverket består av ett antal artiklar med allmänna bestämmelser om bl.a. ingripande vid och beivrande av överträdelser, om certifikat, besiktningar och inspektioner, samt skyldighet att rapportera händelser som orsakat eller riskerar att medföra utsläpp av skadliga ämnen. Vidare består konventionen av sex olika bilagor, s.k. annex, där varje annex innehåller regler om förebyggande och förhindrande av olika typer av föroreningar. Annex I är tillämplig på förorening av olja, annex II på kemikalier som transporteras i bulk, annex III skadliga ämnen som transporteras i förpackad form eller i fraktcontainer eller dylikt, annex IV förorening genom toalettavfall, annex V förorening genom sopor och skräp och annex VI luftförorening från fartyg.³¹

Utöver artiklarna och annexen har genom åren ett antal tillägg och ändringar, s.k. amendments, lagts till i regelverket. Dessutom har konventionen kompletterats med ett antal resolutioner och anvisningar.³²

2.2.2.3 Helsingforskonventionen

Helsingforskommissionen (HELCOM) antog 1974 den s.k. Helsingforskonventionen för att förhindra skadliga utsläpp i Östersjön, samt för att försöka skydda och återställa Östersjöområdets marina miljö. HELCOM är konventionens verkställande organ. 1992 reviderades konventionen och kom då att innefatta alla sorts föroreningar i Östersjöområdet, d.v.s. förutom förorening från fartyg, även dumpning, luftnedfall, utsläpp från landbaserade källor samt förorening till följd av exploatering och utforskande av havsbotten. Kompletteringar till den nya konventionen gjordes också för att omfatta hela Östersjöns avrinningsområde, d.v.s. föroreningar som från de nio medlemsländerna tillförs havet genom ländernas sjöar och vattendrag.³³ År 2000 trädde Helsingforskonventionen i kraft och har tillträtts av samtliga stater runt Östersjön samt EU.³⁴

Medlemsstaterna förbinder sig att ”individuellt eller gemensamt vidta alla erforderliga lagstiftnings-, administrativa eller andra relevanta åtgärder för att förhindra eller eliminera förorening i syfte att främja det ekologiska återställandet av Östersjöområdet och bevarandet av dess ekologiska balans”. Vid avsikt att förhindra förorening skall försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar tillämpas, vidare skall användandet av bästa miljöpraxis och bästa möjliga teknik främjas.³⁵

³¹ MARPOL-konventionen 73/78, se www.imo.org/home.asp 2005-05-06.

³² MARPOL-konventionen 73/78, se www.imo.org/home.asp. 2005-05-06.

³³ SOU 2003:72 s 262 f.

³⁴ www.helcom.fi/Convention/en_GB/convention/ 2005-05-06.

³⁵ Helsingforskonventionen, artikel 3 se – www.helcom.fi/Convention/en_GB/text/#art3 2005-05-06.

Reglerna i Helsingforskonventionen överstämmer till stor del med reglerna i MARPOL-konventionen och har även införts i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.³⁶

2.2.2.3.1 Östersjöstrategin

Oljeutsläppen minskade inte nämnvärt, fastän samtliga östersjöstater förbundit sig att följa både MARPOL- och Helsingforskonventionerna.

I syfte att skydda östersjöområdets marina miljö mot föroreningar och för att få bukt med fartygsavfall och då framför allt utsläppen av olja, arbetades Östersjöstrategin fram, inom ramen för Helsingforskonventionen. HELCOM antog i mars 1996 Östersjöstrategin genom att en rekommendation fastställdes (HELCOM-rekommendationen 17/11). Därefter antogs 1998 ytterligare åtta rekommendationer, vilka närmare anger de åtgärder länderna förväntas vidta (HELCOM-rekommendationerna 19/7-14). De åtgärder som skall vidtas är inriktade på att förebygga utsläpp främst genom att fartygen på olika sätt skall förmås att lämna sitt avfall till mottagningsanläggningar i hamn. Strategin innefattar alla sorters fartyg, d.v.s. inte bara handelsfartyg och stora tankers utan även fiskefartyg och fritidsbåtar. Östersjöstaterna har förbundit sig att införa rekommendationerna i sina egna lagstiftningar.³⁷

Rekommendationerna gör gällande att:

- Staterna skall tillämpa det s.k. no-special-fee systemet vid mottagning av fartygsavfall i hamn. Systemet innebär att hamnarna inte får ta ut någon särskild avgift vid mottagningen av avfallet. Kostnaderna för fartygsavfallet kan istället ingå som en del i hamnavgiften³⁸ Svenska hamnar har rätt att ersätta sina kostnader för mottagningen av avfall från fartyg, med hamnavgifter eller motsvarande generella avgifter. Dessa generella avgifter skall vara lika oberoende av typ och storlekskategori på fartyget. Den generella avgiften skall tas ut vare sig ett fartyg lämnar iland avfall eller inte och får inte vara beroende av kvantiteten eller typen lämnat avfall. En hamn bestämmer själv hamnavgiftens storlek. Enligt såväl HELCOM:s rekommendation 26/1, som direktivet 2000/59/EG skall dock hamnarna kunna redovisa för fartygen hur stor del av hamnavgiften som avfallsmottagningsavgiften utgör.³⁹ (Om no-special-fee systemet, se även avsnitt 2.4.2).

³⁶ SOU 1998:158 s 132.

³⁷ Prop. 2000/01:139 s 53. En del av ovanstående rekommendationer har sedermera ersatts av andra rekommendationer. Se vidare Helsingforskonventionens rekommendationer på

www.helcom.fi

³⁸ A st.

³⁹ Helsingforskonventionen rek. 26/1. Se även Genomförande av Östersjöstrategin i Sverige – Redovisning av regeringsuppdrag s 27. Se www.sjofartsverket.se/upload/4900/0302-05-01814.pdf 2005-05-06

- Fartygen är skyldiga att i förväg anmäla till hamnen vilket slags avfall och vilka mängder de avser att lämna (notifieringsskyldighet) senast 24 timmar innan de når hamnarna. I de fall resan är kortare än 24 timmar skall anmälan ske så snart som möjligt och senast när fartyget avseglar från den tidigare hamnen.⁴⁰
- Fartygen är skyldiga att innan de avseglar, lämna sitt avfall till en mottagningsanordning i hamn, s.k. obligatorisk avfallslämning. Allt fartygsavfall skall lämnas iland med undantag av att sludge- och länsvattentankar inte fyllts till mer än 25 % eller om mängden fast avfall är så liten att det vore orimligt att begära ilandlämning.⁴¹
- Hamnarna skall upprätta avfallshanteringsplaner ur vilka det skall framgå hur avfallet tas omhand, hur stort behovet är av mottagningsanläggningar för det fartygsgenererade avfallet och hur stor kapaciteten är hos dessa anläggningar.⁴²
- Ett harmoniserat sanktionssystem skall tillämpas mellan länderna för att de fartyg som i strid mot regelverket gör sig skyldiga till utsläpp, inte skall kunna undgå bestraffning.⁴³

Någon rekommendation om att det skall finnas mottagningsanordningar i hamn, finns inte i Östersjöstrategin. Detta är redan reglerat i MARPOL-konventionen. Mottagningsanordningar skall finnas i alla hamnar för alla sorts avfall som fartyget kan ha behov av att lämna i hamn.⁴⁴

Östersjöstaterna har kommit överens om att de fartyg som kan visa att de har ett effektivt system för att minska sin avfallsmängd, de som källsorterar

⁴⁰ Helsingforskonventionen rek. 26/1 och 23/1. Se även Förklaringar till Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (SJÖFS 2001:12), anvisningar för upprättande av avfallsplaner m.m. s 8.

www.sjofartsverket.se/upload/2122/f%C3B6rklaringar%20till%20SJ%C3%96FS%202001_12.pdf 2005-05-06.

⁴¹ Helsingforskonventionen rek. 21/2. Se även Genomförande av Östersjöstrategin i Sverige – Redovisning av regeringsuppdrag s 25. Se www.sjofartsverket.se/upload/4900/0302-05-01814.pdf 2005-05-06

⁴² Helsingforskonventionen rek. 19/12.

⁴³ Helsingforskonventionen rek. 19/14. Se även Förklaringar till Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (SJÖFS 2001:12), anvisningar för upprättande av avfallsplaner m.m. s 8.

⁴⁴ Förklaringar till Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (SJÖFS 2001:12), anvisningar för upprättande av avfallsplaner m.m. s 8.

www.sjofartsverket.se/upload/2122/f%C3B6rklaringar%20till%20SJ%C3%96FS%202001_12.pdf 2005-05-06.

avfallet eller på annat sätt kan förbättra avfallshanteringen ombord, skall få rabatter på sina avfallsavgifter.⁴⁵

2.3 Andra internationella överenskommelser

2.3.1 Paris Memorandum of Understanding on Port State Control

Ansvar för att fartyg följer bestämmelserna i tillämpliga dokument vilar på flaggstaterna, ägarna och fartygens befälhavare⁴⁶ Europeiska länder kunde konstatera att många flaggstater som anslutit sig till internationella konventioner på sjösäkerhetens-, miljösjäkerhetens-, och boende- och arbetsförhållandenas område, inte levde upp till sitt ansvar för fartygens tillsyn.⁴⁷ För att övervaka tillämpningen av bestämmelserna undertecknades därför ett avtal mellan 17 europeiska stater - The Paris Memorandum of Understanding on Port State Control, (MOU). Avtalet trädde i kraft 1 juli 1982 och kallas också för Parisavtalet⁴⁸ Medlemsstater är Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Irland, Italien, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien, Storbritannien och Sverige. Senare har även Kanada, Kroatien, Polen och Ryssland anslutit sig.⁴⁹

Den geografiska region där Parisavtalet är tillämpligt omfattar de europeiska kuststaterna samt kuststaterna inom den nordatlantiska havsbassängen från Nordamerika till Europa. Parisavtalets verkställande organ är Kommittén för hamnstatskontroll (Port State Control Committee), vilken består av representanter från de deltagande sjöfartsmyndigheterna och Europakommissionen. Två gånger om året sammanträder kommittén och behandlar avtalspolitik, finanser och administration. Dessutom deltar som observatörer, representanter från IMO, ILO samt andra sjöfartsmyndigheter och regionala instanser som samarbetar angående Parisavtalet.⁵⁰

Hamnstatskontrollen sker av utländska fartyg, d.v.s. sådana som inte är registrerade i den stat som tar emot fartyget i sin hamn.⁵¹

⁴⁵ Förklaringar till Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (SJÖFS 2001:12), anvisningar för upprättande av avfallsplaner m.m. s 9.

www.sjofartsverket.se/upload/2122/f%C3B6rklaringar%20till%20SJ%C3%96FS%202001_12.pdf 2005-05-06.

⁴⁶ Sjörapporten/special, mars 1998, Jakten på havens busar s 2.

⁴⁷ Sjöfartsinspektionens rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001 s 52. www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18.

⁴⁸ Sjörapporten/special, mars 1998, Jakten på havens busar s 2.

⁴⁹ Paris Memorandum of Understanding on Port State Control

⁵⁰ Sjörapporten/special, mars 1998, Jakten på havens busar s 3 f.

⁵¹ Ds 2002:39 s 66.

Som tidigare nämnts är det i första hand flaggstater som skall kontrollera att fartyg följer internationella miljöskyddsnormer; detta som en följd av principerna om havets frihet. Fastän inte alla världens länder är parter till MARPOL-konventionen blir dess regler indirekt tillämpliga även på icke-parter genom FN:s havsrättskonvention på motsvarande sätt som den globala dumpningskonventionen och (protokollet). MARPOL-konventionens regler om bl.a. utsläpp, utgör då minimikrav för vad parterna skall ålägga sina respektive handelsflottor. Flaggstaterna är skyldiga att dels förbjuda fartyg under dess flagg att färdas till sjöss om de inte lever upp till de globalt tillämpliga kraven på konstruktion, utrustning m.m., dels sanktionera överträdelser av bestämmelserna oavsett var de sker.⁵²

IMO har arbetat fram riktlinjer för hamnstatskontroll, som anger hur inspektioner skall gå till, vilka skäl som skall medföra utförligare inspektioner, samt åtgärder som skall vidtas för det fall fartyget inte motsvarar relevanta internationella konventioner (kvarstad, bevissäkring m.m.). Huvudsakligen handlar det dock om att granska att oljeböcker är i ordning. I syfte att förbättra kuststaternas information om fartyg som kan orsaka föroreningar till havs, har IMO också antagit ett rapporteringssystem som innebär att fartyg med miljöfarlig last i förväg måste meddela ankomsthavnen om dess gods och färdväg.⁵³

1982 års Parismemorandum går dock längre än IMO:s riktlinjer. Några skyddsföreskrifter eller materiella normer anges emellertid inte. Istället skall kontrolleras så att exempelvis MARPOL-konventionen efterlevs. Varje medlem av överenskommelsen skall se till att åtminstone 25% av alla utländska fartyg som angör dess hamnar inspekteras varje år. Precis som IMO anger Paris MOU hur inspektioner skall gå till, vilka skäl som skall medföra utförligare inspektioner, samt vilka åtgärder som skall vidtas i det fall fartyget inte motsvarar de relevanta internationella konventionerna (kvarstad, bevissäkring m.m.). Därutöver har genom Paris MOU upprättats ett informationssystem, SIRENAC, som går ut på att sjöfartsmyndigheterna skall rapportera till ett gemensamt register vilka fartyg som har brister och vilka som exempelvis fått nyttjandeförbud. I Paris MOU anges även hur parterna skall samarbeta för bevissäkring och lagföring. Liknande regionala överenskommelser mellan sjöfartsmyndigheter har ingåtts för andra regioner (för bl.a. Medelhavet och delar av Asien).⁵⁴

Helsingforskonventionen föreskriver inga regler om hamnstatskontroll. HELCOM har däremot antagit riktlinjer för samarbete vid utredning av misstänkta överträdelser (som bl.a. anger hur bevisning skall säkras), samt utformat ett rapporteringssystem för fartyg med miljöfarlig last som påminner om IMO:s principer.⁵⁵

⁵² Ebbesson, Internationell miljö rätt s 117.

⁵³ A st.

⁵⁴ Paris Memorandum of Understanding on Port State Control 2004. Se även Ebbesson, Internationell miljö rätt s 117 f.

⁵⁵ Helsingforskonventionen rek. 19/15 och 19/16. Se även Ebbesson, Internationell miljö rätt s 118.

2.4 EG-rätt och svensk lagstiftning

2.4.1 EG-rätt

Sjötransporter ingår i EU:s gemensamma transportpolitik och är därför föremål för gemenskapens normgivning.⁵⁶

Enligt artikel 174.2 i Rom-fördraget bygger miljöpolitiken på försiktighetsprincipen, vilket innebär att ”om det föreligger hot om allvarlig eller oåterkallelig skada, får inte avsaknaden av vetenskaplig bevisning användas som ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att hindra miljöförstöring”. Gemenskapens miljöpolitik skall också enligt artikeln syfta till en hög skyddsnivå och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas.⁵⁷

Ramdirektivet för vatten 2000/60/EG är ett samlande EG-direktiv för vatten. Det antogs i december 2000. Ramdirektivet omfattar både ytvatten (inlandsvatten, vatten i övergångszon och kustvatten) och grundvatten. Syftet med direktivet är att upprätta en ram på EU-nivå för skydd av allt vatten, vilket då inte bara avser vattenkvalitén utan vattenmiljön i sin helhet. Det innebär att all förvaltning av havet berörs av ramdirektivet. Olika åtgärder som skall utarbetas i en förvaltningsplan och ett åtgärdsprogram skall bl.a. bidra till att:

- förhindra en försämring, förbättra och återställa statusen i ytvattenförekomster, minska förorening som orsakas av utsläpp och farliga ämnen
- skydda, förbättra och återställa grundvatten, förebygga förorening och försämring, samt säkra en balans mellan uttag och förnyelse
- bevara de skyddande områdena⁵⁸

Europeiska gemenskapen är part i ett flertal överenskommelser beträffande den marina miljön, särskilt havsföroreningar. Den viktigaste är FN:s havsrättskonvention till vilken alla medlemmar inom EU, liksom gemenskapen själv, har anslutit sig. Dessutom är gemenskapen också part i ett antal andra konventioner som framför allt rör de havsområden som omger den europeiska unionen. Avseende Östersjön inledde europeiska gemenskapen 1977 förhandlingar med parterna i Helsingforskonventionen i syfte att tillträda denna. Förhandlingarna var dock, p.g.a. Sovjetunionens ovilja, fruktlösa. Efter Sovjetunionens sönderfall blev europeiska gemenskapen part i 1974 års Helsingforskonvention och därefter anslöt den sig även till den nya Helsingforskonventionen.⁵⁹

⁵⁶ Prop. 2000/01:139, s 51.

⁵⁷ Art. 174.2. i EG-fördraget. Se även SOU 2003:72 s 58.

⁵⁸ Art. 1 i direktiv 2000/60/EG.

⁵⁹ Mahmoudi m.fl, Miljörättens grunder s 130.

Europeiska gemenskapen har antagit ett antal rättsakter i syfte att skydda den marina miljön mot föroreningar orsakade av sjöfart. Rättsakterna skall säkerställa ett samordnat fullgörande av medlemsstaternas förpliktelser enligt de överenskommelser som har antagits i IMO:s regi. En av de viktigaste rättsakterna består bl.a. av förordning 417/2002 om ett påskyndat införande av krav på dubbelskrov eller likvärdig konstruktion för oljetankfartyg med enkelskrov. Syftet med förordningen är att påskynda införandet av tillämpningen av kraven på dubbelskrov eller likvärdig konstruktion enligt MARPOL på oljetankfartyg med enkelskrov. Förordningen skall tillämpas på oljetankfartyg med minst 5000 ton dödvikt som dels anlöper hamnar eller terminaler till havs som omfattas av en medlemsstats behörighet, oavsett vilken flagg fartyget för och dels sådana som för en medlemsstats flagg.⁶⁰

I artikel 4.1 i förordningen föreskrivs att oljetankfartyg inte skall tillåtas att segla under en medlemsstats flagg eller, oberoende av flagg, tillåtas att anlöpa hamnar eller terminaler till havs som omfattas av en medlemsstats behörighet efter årsdagen för det leveransdatum för fartyget som anges i artikeln, om oljetankfartyget inte har dubbelskrov. Årsdagen infaller, beroende på fartygskategori och leveranstidpunkt, under åren mellan 2003 och 2015.⁶¹

Med anledning av arbetet med Östersjöstrategin i HELCOM, i vilket Europeiska Kommissionen deltog, tog Kommissionen upp tråden för att åstadkomma ett motsvarande direktiv inom Europeiska Unionen. Detta resulterade i Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/59/EG om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester. Direktivet skall tillämpas av medlemsstaterna senast två år efter det att det publicerades i EU:s Officiella Tidning, vilket innebär den 28 December 2002.⁶²

Direktivet, som även omfattar handelsfartyg fiskefartyg och fritidsbåtar, överensstämmer i stora drag med Östersjöstrategin, men med några väsentliga undantag. Det s.k. no-special-fee systemet tillämpas t.ex. inte fullt ut. Enligt direktivet skall fartygen ”i betydande utsträckning” bidra till att täcka hamnens kostnader för att hålla mottagningsanordningar. Detta tolkar Parlamentet och Rådet som att fartygen åtminstone skall betala 30%

⁶⁰ Europaparlamentets och rådets förordning nr 417/2002, art. 1. Se även Mahmoudi m.fl, Miljörättens grunder s 130.

⁶¹ Art. 4 i förordning (EG) nr 417/2002.

⁶² Förklaringar till Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (SJÖFS 2001:12), anvisningar för upprättande av avfallsplaner m.m.. s. 10.

www.sjofartsverket.se/upload/2122/f%C3B6rklaringar%20till%20SJ%C3%96FS%202001_12.pdf 2005-05-06.

av kostnaderna i form av en fast avgift medan överskjutande kostnader får täckas genom direkta avgifter.⁶³

Det finns dock i direktivet inskrivet en paragraf som beordrar Kommissionen att inom tre år från direktivets tillämpning (senast den 15 juli 2005) lägga fram en utvärderingsrapport till Europaparlamentet och Rådet om vilka effekter kostnadstäckningssystemet på den marina miljön och avfallsströmmarna har fått. Rapporten skall utarbetas i samarbete med medlemsstaternas behöriga myndigheter och företrädare för hamnarna. Enighet om no-special-fee systemet gick inte att uppnå främst beroende på att medelhavsländerna, Frankrike och Storbritannien var emot, medan i första hand staterna med östersjökuster var för detta system. Sjöfartsverket menar på att den negativa effekten av direktivets kostnadstäckningssystem bör kunna påvisas vid utvärderingen och en ändring vara möjlig, särskilt som Sverige då också borde kunna visa på de positiva effekterna av Östersjöstrategin. Vidare menar Sjöfartsverket att samma kostnadstäckningssystem borde användas över ett så stort område som möjligt för att förhindra ”avfallsturism” (d.v.s. att avfallet behålls ombord tills fartyget anlöper en ”no-special-fee hamn”) och för att hålla kostnaderna nere för såväl hamnarna som fartygen.⁶⁴

Visserligen omfattar även direktivet krav på obligatorisk ilandlämning vid varje hamn som fartyget anlöper, men om befälhavaren på ett fartyg kan visa att det finns tillräckligt med lagringskapacitet ombord för avfallet till nästa hamn som kan ta hand om det, får fartyget behålla det ombord. Om destinationshamnen inte är känd eller om det kan befaras att avfallet kommer att släppas ut i havet, skall fartyget däremot avkrävas ilandlämning innan det lämnar hamnen.⁶⁵

En tendens till s.k. avfallsturism har visat sig i Göteborgs Hamn som har ständigt ökade avfallsmängder med en fördubbling av kostnaderna under en 5-års period.⁶⁶

Direktivet 95/21/EG om hamnstatskontroll överensstämmer till stora delar med Paris MOU men går i vissa avseenden längre i sina inspektionsåligganden. Genom direktivet avser gemenskapen att få till stånd en minskning av antalet undermåliga fartyg på gemenskapens vatten samt

⁶³ Art. 3 och 8 i direktiv 2000/59/EG. Se även Förklaringar till Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (SJÖFS 2001:12), anvisningar för upprättande av avfallsplaner m.m. s. 10.

www.sjofartsverket.se/upload/2122/f%C3B6rklaringar%20till%20SJ%C3%96FS%202001_12.pdf 2005-05-06.

⁶⁴ Art. 17 i direktiv 2000/59/EG. Se även Förklaringar till Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (SJÖFS 2001:12), anvisningar för upprättande av avfallsplaner m.m. s. 10.

www.sjofartsverket.se/upload/2122/f%C3B6rklaringar%20till%20SJ%C3%96FS%202001_12.pdf 2005-05-06.

⁶⁵ Art 7 i direktiv 2000/59/EG. Se även Förklaringar till Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (SJÖFS 2001:12), anvisningar för upprättande av avfallsplaner m.m. s 11.

⁶⁶ Ahlbom m.fl. Rent skepp kommer lastat s 78.

ökad efterlevnad av internationella bestämmelser och tillämpning av gemenskapslagstiftning.⁶⁷

Enligt artikel 5 i direktivet, åligger det varje medlemsstat att årligen inspektera minst 25% av årsgenomsnittet för det antal individuella fartyg som anlöper medlemsstatens hamnar, beräknat på grundval av de tre senaste kalenderår för vilka statistik finns tillgänglig.⁶⁸

Genom ändringsdirektivet 2001/106/EG om hamnstatskontroll infördes ett system om att vissa fartyg skall genomgå obligatorisk utökad inspektion. Tidigare föreskrevs att utökad inspektion skulle göras på vissa fartyg när otvetydiga skäl förelåg att göra en mer ingående inspektion. Numera skall det vara obligatoriskt med utökad inspektion av vissa gastankfartyg, bulklastfartyg, oljetankfartyg och passagerarfartyg, efter det att tolv månader har gått sedan en utökad inspektion senast gjordes i en stat som undertecknat Paris MOU- avtalet. En utökad inspektion skall i regel utföras på sådant fartyg, sedan det valts ut för inspektion enligt ett visst urvalsförfarande. Systemet med obligatorisk utökad inspektion grundar sig på att en del fartyg utgör en sådan förorenings- och säkerhetsrisk när de uppnått en viss ålder att de med jämna mellanrum skall genomgå utökade inspektioner när de trafikerar gemenskapens hamnar.⁶⁹

Vidare föreskrivs att medlemsstaten, då den av operativa skäl inte kan inspektera ett fartyg, skall lämna uppgift om detta till Sirenac-systemet och till kommissionen. Under varje kalenderår får sådana uteblivna inspektioner inte överstiga 5% av årsgenomsnittet för det antal individuella fartyg som kan väljas ut för en inspektion. De fartyg som av operativa skäl inte har kunnat inspekteras, skall i stället genomgå inspektion i nästa anlöpshamn i gemenskapen, vilket således utgör ytterligare en regel om obligatorisk utökad inspektion.⁷⁰

Systemet med obligatorisk utökad inspektion innebär att en inspektion som går betydligt längre än att kontrollera fartygets certifikat och andra dokument, skall ske även i de fall det inte kan anses föreligga grundad anledning att anta att fartyget, dess utrustning eller säkerhetsorganisation avviker från uppgifterna i fartygets handlingar i något väsentligt avseende.⁷¹

Enligt artikel 2 av direktiv 2002/59/EG av den 27 juni om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen och om upphävande av rådets direktiv 93/75/EEG, skall alla fartyg med farligt eller förorenande gods ombord som lämnar eller anlöper en hamn i en medlemsstat, lämna uppgifterna till hamnmyndigheten om farligt eller förorenande gods som transporteras ombord. EU har för detta ändamål upprättat ett centralt informationssystem SafeSeaNet (SSN), dit varje

⁶⁷ Ds 2002:39 s 65.

⁶⁸ A st.

⁶⁹ Art 7 i direktiv 95/21/EG, se även Ds 2002:39 s 69.

⁷⁰ Art 7 a i direktiv 95/21/EG.

⁷¹ Ds 2002:39 s 69.

medlemsstat skall överföra information från de nationella systemen. Medlemsstaterna skall samarbeta för att se till att de nationella system som används för att hantera de uppgifter som anmäls av fartygen är sammankopplingsbara och driftskompatibla. Varje medlemsstat skall på begäran och utan dröjsmål kunna översända uppgifter (elektroniskt) om fartyget och det farliga eller förorenade godset ombord till den behöriga myndigheten i en annan medlemsstat.⁷²

2.4.2 Svensk lagstiftning

Miljöbalkens regler är tillämpliga på hamnar och andra fasta anläggningar i vatten, men även på de rörliga fartygen. Detta innebär att de allmänna hänsynsreglerna- och de olika miljö- och resursfrågor som regleras där – gäller direkt mot dem som ansvarar för fartygen. Några specialregler vad gäller kontroll av förorening från fartyg innehåller Miljöbalken däremot inte. Sådana regler finns i stället i annan lagstiftning, som är kopplade till internationella miljökonventioner.⁷³

Den svenska regleringen av utsläpp av olja baseras främst på MARPOL-konventionens bestämmelser. De har införlivats i svensk rätt främst genom lagen (1980:424) och förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg (Vlfl resp. Vlff). Eftersom området i väldigt stor omfattning styrs av internationella regler, vilka dessutom ofta är tekniskt komplicerade och ständigt under utveckling, finns i den svenska lagen endast vissa allmänna bestämmelser. Istället sker hänvisning i stor utsträckning till föreskrifter som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, i detta fall främst Sjöfartsverket. Den materiella regleringen återfinns framför allt i Sjöfartsverkets kungörelse SJÖFS 1985:19.⁷⁴

Den tidigare lagen om åtgärder mot förorening från fartyg, omfattade tidigare endast vattenföroreningar och betecknades då som vattenföroreningsslagen och förkortades Vlfl. Genom en ändring som trädde i kraft den 1 juli 1996, omfattar lagen nu också luftföroreningar.⁷⁵

Lagen förkortas därför numera Vlfl, och betecknar att lagen omfattar både vatten- och luftföroreningar.⁷⁶

I lagen regleras, under skilda kapitel, förbud mot förorening från fartyg, mottagning av fartygsavfall som innehåller skadliga ämnen, fartygs konstruktion, dagböckernas utformning samt tillsyn, straff och andra åtgärder för att förebygga, begränsa och beivra föroreningar från fartyg. Lagen omfattar inte dumpning eller förbränning av avfall som regleras i Miljöbalken 15 kap. 31-33 §§.⁷⁷

⁷² Art. 2 i direktiv 2002/59/EG.

⁷³ Michanek m.fl Den svenska miljöretten. s 475.

⁷⁴ Prop. 2000/01:139 s. 56.

⁷⁵ SOU 2003:72 s 167.

⁷⁶ SOU 1998:158 s 133.

⁷⁷ Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

Lagens bestämmelser är tillämpliga på svenska fartyg överallt i världen och skall gälla som huvudregel på utländska fartyg inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Lagen gäller dock inte utländska statsfartyg, som inte används i affärsdrift. Svenska örlogsfartyg är undantagna från delar av tillämpningen.⁷⁸

I kapitel 3 i VlfL finns bestämmelser om mottagning av avfall från fartyg. När det gäller bestämmelser om mottagningsanordningar har jag tidigare skrivit om hur Östersjöstrategin och EG-direktivet 2000/59/EG skiljer sig åt på vissa punkter. Direktivet anger minimikrav för medlemsstaterna medan HELCOM och svensk lagstiftning går längre på alla avgörande punkter.⁷⁹

Den svenska lagstiftningen tillåter inga undantag från hamnens skyldighet att ta emot allt avfall som fartyget har genererat (ej lastrester), oberoende av när avfallet uppstått. Inte ens i de fall fartyget brustit i sin skyldighet att lämna avfall i föregående hamnar, kan hamnen vägra att ta emot fartygets avfall, även om det vida överskrider den mängd som genererats sedan närmast föregående hamn.⁸⁰

Av vad som har beskrivits tidigare i samband med reglerna om mottagning av fartygets avfall, så är tanken med reglerna att någon avgift för avfallsmottagning inte får krävas av ett enskilt fartyg i direkt form, den s.k. no-special-fee principen. Det betyder att hamnen inte får debitera fartyget någon avgift baserat på hur stor mängd avfall i kilo eller m³, fartyget lämnar. Däremot är det tillåtet att hamnen debiterar fartyget en generell avfallsavgift, som även debiteras alla fartyg som anlöper hamnen, oberoende av om och i vilken mängd fartyget lämnar avfall.⁸¹

I en skrivelse från förbundet Sveriges Hamnar till Näringsdepartementet lämnas det kritiska synpunkter på regelverket och följderna av det generella avgiftssystemet. Förbundet anser att ”den svenska lagstiftningen bör ändras så att den harmoniserar med de villkor som gäller för övriga europeiska hamnar”. Vidare påpekas att EG-direktivet är generösare när det gäller undantagen från skyldighet för fartygen att lämna avfallet i varje hamn. Dessutom menar förbundet att skillnaderna mellan reglerna medför att svenska hamnar drabbas av mycket högre kostnader än andra hamnar i Europa, då redaren lätt kan räkna efter var det är billigast att lämna avfallet och därför gör det i svenska hamnar.⁸²

Vad förbundet även reagerat på är att Östersjöstrategin tolkas och tillämpas på olika sätt och menar på att ”i Danmark tillåts hamnarna att debitera

⁷⁸ VlfL 1 kap 4 §.

⁷⁹ VlfL 3 kap.

⁸⁰ Sveriges Hamnars rekommendationer om mottagning av fartygsgenererat avfall. s. 1. www.transportgruppen.se/templates/SvHamnarNormal1Col_6951.asp 2005-04-21

⁸¹ A st.

⁸² Brev till Näringsdepartementet från Sveriges Hamnar, daterat 27 mars 2003. www.transportgruppen.se/templates/SvHamnarNormal1Col_6951.asp 2005-04-21

fartygen för den mängd driftsavfall som är större än vad som alstrats sedan senaste hamnanlop”, något som inte är möjligt enligt svensk lagstiftning.⁸³

I kapitel 4 i VifL stadgas det att fartygets konstruktion och utrustning skall vara ordentligt underhållen och att fartyget har certifikat som visar på att fartyget uppfyller föreskrifterna om just konstruktion och utrustning.⁸⁴

Vad avser fartygets konstruktion gäller att alla fartyg måste ha tillräcklig styrka, täthet och stabilitet, samt godtagbar framdrivnings- och/eller styrinrättning med hänsyn tagen till det område som fartyget avses användas i och vad fartyget skall användas till. Exempel på viktiga konstruktioner ombord på ett fartyg är brandskyddet, olika maskinella och elektriska installationer samt ett fartygs skrov.⁸⁵ Om regler för fartygets konstruktion och utrustning finns stadgat i SJÖFS. Föreskrifterna är omfattande och mycket tekniska varför jag valt att inte närmare gå in på dessa. Dock skall nämnas något om den länsvattenseparator som på ett fartyg skall åtskilja oljan från vatten.

Länsvattenseparatorn är en viktig del av utrustningen på fartyget och kan ses som fartygets njure. Istället för att frakta med sig allt länsvatten skall det renas från olja för att sedan släppas ut i havet. En viktig orsak till oljeutsläpp är den bristfälliga och uråldriga länsvattenseparering som sker. Den gravimetriska separationen löser inte de stabila oljeemulsionerna och denna gamla reningsteknik finns på över 99 % av alla större fartyg. Reningstekniken är visserligen godkänd av IMO och för MARPOL:s normer men normerna är inte förankrade i verkligheten. De tester som genomförs för godkännande av länsvattenseparatorer baseras på teoretiska och ideala förhållanden. De är inte anpassade efter de kemikalieblandningar som finns i ett fartyg med emulgerande ämnen tillsatta i rengöringsmedel, hylsoljor, motoroljor m.m. Detta medför att stora mängder olja släpps ut till havs trots att larm skall finnas som automatiskt stoppar utsläpp över 15 gram olja per m³ (15 ppm). Eftersom många länsvattenseparatorer fungerar dåligt rekommenderar Sjöfartsinspektionen istället att fartygen skall lämna sitt avfall till hamnarna. Detta har fått till följd att svenska hamnar har fått ta emot stora mängder maskinrumsavfall där länsvattnet blandats med spillolja och sludge.⁸⁶

De onödigt stora mängder maskinrumsavfall som lämnas till hamnarna leder också till betydande behandlingskostnader. Enligt en undersökning som Göteborgs hamn har gjort, visar att 90 % av fartygen som anläpt Göteborg saknar fungerande länsvattenrening.⁸⁷

Genom att lämna allt länsvatten till hamnen undgår fartyget de egna kostnaderna för effektiv rengöring. Stora mängder fartygsavfall lämnas med

⁸³ Brev till Näringsdepartementet från Sveriges Hamnar, daterat 27 mars 2003.
www.transportgruppen.se/templates/SvHamnarNormal1Col_6951.asp 2005-04-21

⁸⁴ VifL 4 kap 1 §.

⁸⁵ www.sjofartsverket.se/templates/SFVXPage_1670.aspx

⁸⁶ Ahlbom m.fl, Rent skepp kommer lastat, s 81 f.

⁸⁷ Ahlbom m.fl, Rent skepp kommer lastat, s 82.

upp till 90 % vattenhalt i sludgen. Problemet förs istället över på reningsanläggningar i hamnarna och kostar mycket pengar. Detta har medfört att många hamnar i både Sverige och Danmark har infört egna begränsningar för hur mycket maskinrumsavfall man tar emot; begränsningar som strider mot bestämmelserna om att hamnar skall ta emot fartygsgenererat avfall utan någon särskild avgift. Ibland sker detta genom att hamnen skyller på dålig pumpkapacitet för oljehaltigt vatten och ibland sker det genom att hamnen nekar fartyg att lämna maskinrumsavfall.⁸⁸

Författarna Ahlbom m.fl., menar att kombinationen av fartygens dåliga länsvattenseparering och att hamnarna inte vill ta hand om vatten blandat med sludge är en viktig grund till att utsläppen fortsätter.⁸⁹

⁸⁸ A st.

⁸⁹ A st.

3 Tillsyn av fartyg

3.1 Vem utövar tillsynen?

3.1.1 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket är den centrala tillsynsmyndigheten över handelsfartyg i Sverige. Sjöfartsverket utgör en del av transportsektorn och ansvarar inom denna för väsentliga delar av sjöfartens infrastruktur samt för att sjöfart kan bedrivas i svenska vatten under säkra, effektiva och miljövänliga former. Dessutom skall Sjöfartsverket verka för säkerheten ombord på svenska fartyg, oberoende av farvatten.⁹⁰

Enligt förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket omfattar Sjöfartsverkets uppgifter bl.a. tillsyn över sjösäkerhet, sjöräddning, farledsutmärkning lotsning, isbrytning och sjökartläggning samt skyddet för miljön mot förorening från fartyg. Sjöfartsverket ansvarar i stor utsträckning för normgivning, bl.a. genom att internationellt överenskomna regler om fartygsutrustning m.m. implementeras i svensk rätt genom att utfärdas i Sjöfartsverkets författningssamling.⁹¹

Sjöfartsverket utgörs organisatoriskt av ett huvudkontor i Norrköping, 13 regionala sjötrafikområden och tre sjöfartsinspektionsområden. Dessutom finns ett sjöfartsinspektionskontor i Rotterdam (vilket hör till sjöfartsinspektionsområdet i Malmö). Inom Sjöfartsverket finns sex olika avdelningar, där Sjöfartsinspektionen är av störst betydelse vad gäller skyddet av den marina miljön.⁹²

3.1.2 Sjöfartsinspektionen

Sjöfartsinspektionens verksamhet har som ändamål att se till att kraven på fartygs säkerhet och skydd mot förorening från fartyg samt kraven på rederiers och fartygs säkerhetsorganisation uppfylls.⁹³ Detta görs bl.a. genom besiktningar, inspektioner och hamnstatskontroller. Ansvaret för att fartygen uppfyller reglerna åligger redaren.⁹⁴ Sjöfartsinspektionens verksamhet delas in i miljösäkerhet, teknisk säkerhet, operativ säkerhet samt olycksutredningar.⁹⁵

⁹⁰ SOU 1998:158 s 215.

⁹¹ Förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket.

⁹² SOU 1998:158 s 215 f.

⁹³ SOU 1998:158 s 216.

⁹⁴ www.sjofartsverket.se/templates/SFVXSubStart_159.aspx, 05-04-12.

⁹⁵ SOU 1998:158 s 216.

Sjöfartsinspektionens verksamhet bedrivs dels centralt i Norrköping, dels inom tre inspektionsområden med kontor i Stockholm, Göteborg och Malmö samt vid ett kontor i Rotterdam.⁹⁶

3.1.3 Annan delegerad tillsyn

3.1.3.1 Klassificeringssällskap

Medlemsstaten får enligt artikel 3 i direktivet 94/57/EG om klassificeringssällskap, bemyndiga organisationer att i fråga om fartyg som seglar under dess flagg utföra vissa uppgifter, såsom att utfärda eller förnya certifikat och helt eller delvis utföra inspektioner och besiktningar (se mer om olika certifikat i avsnitt 3.3.1). Ett sådant bemyndigande sker i Sverige i form av ett avtal som träffas mellan Sjöfartsverket och den aktuella organisationen.⁹⁷

Sjöfartsverket har enligt Rådets direktiv 94/57/EC avtal med fem erkända organisationer, klassificeringssällskap (American Bureau of Shipping, Bureau Veritas, Det Norske Veritas, Germanischer Lloyd och Lloyd's Register). Avtalen reglerar tvingande besiktningar och utfärdande av certifikat för fartyg i internationell trafik, s.k. SOLAS-fartyg. I enlighet med internationella konventioner ansvarar varje flaggstat för att fartyg under dess flagga skall ha vissa certifikat samt undergå besiktningar enligt bestämda tidsplaner. (se mer om besiktning och certifikat i avsnitt 3.3.1 resp. 3.3.2). Det är inom ramen för dessa konventioner som en delegering av vissa uppgifter till klassificeringssällskapen gjorts.⁹⁸

3.1.3.2 Kustbevakningen

I den utsträckning som Sjöfartsverket beslutar får tillsyn i form av inspektion även utövas av Kustbevakningen (KBV). Någon generell föreskrift att KBV skall medverka vid tillsyn enligt VifL har inte meddelats. Däremot har Sjöfartsverket och Kustbevakningen med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket fartygssäkerhetslagen (1988:49) och 25 § förordningen (1982:923) om transport av farligt gods träffat överenskommelse om KBV:s medverkan vid tillsyn av fartyg och farligt gods. KBV skall utöva tillsyn av fartyg i form av inspektion. Sådan inspektion skall avse fartygs bemanning, lastning av farligt gods i förpackad form, kontroll att giltiga certifikat och deklARATIONER enligt lagen och förordningen föreligger, kontroll av fartygs djupgående och kontroll av antalet passagerare på mindre fartyg. KBV:s

⁹⁶ SOU 1998:158 s 216.

⁹⁷ Art 3 i direktivet 94/57/EG.

⁹⁸ www.sjofartsverket.se/templates/SFVXPage_1648.aspx. 05-04-12.

tillsyn får utövas endast av personal från KBV som genomgått särskild, av Sjöfartsverket godkänd, utbildning.⁹⁹

Syftet med tillsynen är att kontrollera att reglerna efterlevs för att i förlängningen förhindra att olyckor och tillbud sker till följd av brister i hanteringen av det farliga godset.¹⁰⁰ Då det föreligger behov av att KBV företar inspektion av fartyg med stöd av VlfL får detta lösas praktiskt genom att KBV kontaktar behörig inspektör vid Sjöfartsinspektionen och får ett bemyndigande att i det aktuella fallet inspektera fartyget.¹⁰¹

3.2 Tillsynsbegreppet

Olika begrepp av tillsyn används beroende på i vilken lag eller förordning man är inne och tittar i. Karaktären hos tillsynen kan antas hänga samman med vilken typ av verksamhet den riktas mot.¹⁰²

Operativ tillsyn förefaller vara det vanligaste begreppet. Det är ett samlingsbegrepp för all den tillsyn som utövas direkt gentemot tillsynsobjektet. I motsats till den operativa tillsynen står det normerande eller vägledande arbete som uttrycker hur tillsynsarbetet bör utföras. I miljöbalken och dess förarbeten används begreppet tillsynsvägledning som pendang till operativ tillsyn.¹⁰³

I en granskning av statlig tillsyn av kommunerna som gjordes av Riksrevisionsverket (RRV), påträffades ett tjugotal olika begrepp för att beskriva tillsynsfunktionen. Några skillnader när det gäller tillsynens syfte eller inriktning anges dock sällan av lagstiftarna. Däremot fann RRV en tydlig skillnad mellan tillsynsbestämmelser i lagar respektive förordningar. I lagar skrivs det ofta om ”tillsyn” eller att ”övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag” medan bestämmelserna i tillhörande förordning istället är mer konkreta, t.ex. ”inspektion”, ”kontroll”, ”besiktning”.¹⁰⁴

I den tillsyn som Sjöfartsinspektionen utför av fartyg används framförallt tre begrepp av ”tillsyn”. Dessa är besiktning, inspektion och hamnstatskontroll. Alla begreppen har dock den innebörden att fartyget, dess handlingar m.m. skall kontrolleras. Det görs alltså en operativ tillsyn av fartyget.

⁹⁹ Överenskommelse om Kustbevakningens medverkan vid tillsyn av fartyg och farligt gods, nr 2, 2002.

¹⁰⁰ www.sjofartsverket.se/templates/SFVXPage_1648.aspx 05-04-08

¹⁰¹ Överenskommelse om Kustbevakningens medverkan vid tillsyn av fartyg och farligt gods, nr 2, 2002.

¹⁰² SOU 2004:100, s 13.

¹⁰³ SOU 2002:14, s 93 f.

¹⁰⁴ Ds 1998:50 s 52.

3.3 Besiktning av svenska fartyg

3.3.1 Vilka besiktningar görs av fartyget?

Kraven på besiktning av fartyg formuleras i lagar, förordningar och föreskrifter beroende på typ av besiktning.¹⁰⁵ I 6 kap. 1 § stadgas att svenska fartyg skall besiktigas innan de sätts i trafik och därefter genomgå regelbundna besiktningar.¹⁰⁶

Innan ett svenskt oljefartyg med en bruttodräktighet av minst 150, samt andra svenska fartyg med en bruttodräktighet av minst 400 får sättas i trafik, skall fartyget genomgå en första besiktning. Detta gäller även när ett internationellt oljeskyddscertifikat eller föroreningskyddscertifikat för transport av skadliga flytande ämnen i bulk utfärdas för första gången. Besiktningen syftar till att säkerställa att fartygets konstruktiva delar och dess utrustning, system, anordningar, arrangemang och material uppfyller de krav som följer av Sjöfartsverkets föreskrifter.¹⁰⁷

12 månader efter första besiktning är gjord skall fartyget genomgå en årlig besiktning. Sjöfartsinspektionen skall här säkerställa att fartyget och dess utrustning befinner sig i ett tillfredsställande skick i alla avseenden.¹⁰⁸

Vid en mellanbesiktning skall fartygets utrustning och pump- och rörledningssystem ses över för att säkerställa att de uppfyller Sjöfartsverkets föreskrifter.

Fartyget skall genomgå denna besiktning minst 24 månader och högst 36 månader efter den första besiktningen gjordes.¹⁰⁹

Förutom de tre ovannämnda besiktningarna skall en förnyad besiktning även göras på fartyget inom 60 månader efter den första besiktningen eller närmast föregående förnyade besiktning.

Precis som vid en första besiktning går fartygets konstruktion, utrustning, samt system m.m. igenom, för att kontrollera så att föreskrifterna har följts och att allt är som det skall vara.¹¹⁰

Som bevis på att ett fartyg genomgått en godkänd besiktning utfärdas ett certifikat. För att certifikaten skall vara giltiga krävs i de flesta fall årliga besiktningar. Besiktningens omfattning varierar beroende på typen av certifikat och dess giltighetstid.¹¹¹

¹⁰⁵ www.sjofartsverket.se/templates/SFVXPage_299.aspx 05-04-14.

¹⁰⁶ VifL 6 kap. 1 §.

¹⁰⁷ Förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg. 6:e kap. 3-4 §§.

¹⁰⁸ Förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg. 6:e kap. 7 §.

¹⁰⁹ Förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg. 6:e kap. 6 §.

¹¹⁰ Förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg 6:e kap. 5§.

¹¹¹ www.sjofartsverket.se/templates/SFVXPage_299.aspx 05-04-14.

3.3.2 Certifikat

Som bevis på att fartyget vid tillsyn befunnits uppfylla gällande krav, utfärdas ett certifikat. Certifikatet utfärdas för en bestämd tidsperiod ibland med krav på mellanbesiktningar. Certifikatet är ett viktigt dokument som alltid skall finnas ombord och som skall kunna kontrolleras vid inspektioner, hamnstatskontroller, hamnanlöp m.m.

De grundläggande nationella säkerhetscertifikaten definieras i Fartygssäkerhetslagen 2003:364 enligt följande:

Fartcertifikat: ett bevis om att ett fartyg vid tillsyn har befunnits sjövärdigt.

Passagerarfartygscertifikat: ett bevis om att ett fartyg vid tillsyn har befunnits lämpligt att transportera passagerare och om det högsta antal passagerare som fartyget får medföra.

Fribordscertifikat: ett bevis om att ett fartygs fribord har fastställts efter tillsyn och att fribordsmärken har satts fast på fartygets sidor på ett riktigt och varaktigt sätt.

Certifikat om godkänd säkerhetsorganisation: ett bevis om att fartygets säkerhetsorganisation vid tillsyn har visat sig överensstämja med rederiets godkända säkerhetsorganisation.

Dokument om godkänd säkerhetsorganisation: ett bevis om att rederiets säkerhetsorganisation har godkänts vid en rederikontroll.

Förutom ovanstående certifikat finns det ett antal mer eller mindre specialiserade certifikat för olika fartygstyper och olika typer av utrustning.¹¹²

3.4 Inspektion

Fartyg skall enligt 6 kap. 2 § första stycket VlfL undergå inspektion när tillsynsmyndigheten anser att det behövs. Tillsynsmyndigheten är i detta fall Sjöfartsverket inom vilken Sjöfartsinspektionen utför själva inspektionen.

Vid en inspektion skall kontroll ske av att fartyget och dess utrustning är i det skick och att driftförhållandena är sådana som behövs för att förebygga förorening. Det får även vid en inspektion kontrolleras om det har skett en misstänkt överträdelse av bestämmelserna i VlfL eller av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Inspektionen får vidare gälla kontroll av att

¹¹² www.sjofartsverket.se/templates/SFVXPage_317.aspx 2005-05-23.

bestämmelserna efterlevs beträffande fartygets skyldighet att lämna iland oljeavfall och andra skadliga ämnen.¹¹³

Lagen föreskriver inga begränsningar i möjligheten att inspektera svenska fartyg. Inte heller vad gäller utländska fartyg, som befinner sig på inre vatten eller i hamn, gäller några sådana begränsningar. Inspektionsmöjligheten i hamn kan utnyttjas även för att företa rent förebyggande inspektionsprinciper även då det inte finns misstanke om brott.¹¹⁴

Inspektion av utländska fartyg sker i första hand genom en granskning av fartygets handlingar och certifikat. Om det finns grundad anledning att anta att fartyget eller dess utrustning eller driftförhållanden i väsentliga avseenden avviker från uppgifterna i fartygets dokument, får inspektionen övergå till en mer fysisk granskning.¹¹⁵

Möjlighet till s.k. förebyggande inspektioner saknas beträffande utländska fartyg som är under genomfart i territorialhavet eller den ekonomiska zonen. Utländska fartygs rätt till oskadlig genomfart bygger på folkrättsliga principer beträffande staters jurisdiktion över vattenområden och fartyg.¹¹⁶ Av detta följer att ett utländskt fartyg som är under genomfart av Sveriges territorialhav endast får inspekteras om det finns grundad anledning att anta att ett förbjudet utsläpp har skett från fartyget inom Sveriges sjöterritorium.¹¹⁷

Ännu mer begränsade är möjligheterna till att ingripa när ett utländskt fartyg passerar Sveriges ekonomiska zon. I detta fall måste det vara klarlagt att ett förbjudet utsläpp har skett och att utsläppet har medfört eller kan medföra betydande skador på den svenska kusten eller på den marina miljön.¹¹⁸

Trots dessa bestämmelser får ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, inspekteras om det finns grundad anledning att anta att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget i den ekonomiska zonen som medfört eller kan medföra betydande förorening av den marina miljön, och om fartygets befälhavare har vägrat att lämna uppgifter om fartygets identitet och annan relevant information eller informationen inte överensstämmer med verkliga förhållanden.¹¹⁹

¹¹³ VifL 6 kap. 3 § första stycket.

¹¹⁴ SOU 1998:158. s. 217

¹¹⁵ VifL 6 kap. 3 § andra stycket.

¹¹⁶ SOU 2003:72, s. 167.

¹¹⁷ VifL 6 kap. 2 §. Se även SOU 1998:158 s 217.

¹¹⁸ VifL 6 kap. 2 § första stycket.

¹¹⁹ VifL 6 kap. 2 § andra stycket.

3.5 Hamnstatskontroll

3.5.1 Allmänt om hamnstatskontroll

Hamnstatskontrollarbetet i Sverige styrs av två regelverk. Dessa är ”Paris Memorandum on Port State Control” och ”Rådets direktiv 95/21/EG om tillämpning av internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar och framförs i medlemsstaternas territorialvatten (hamnstatskontroll)”.¹²⁰

En hamnstatskontroll är en kontroll av att ett fartyg uppfyller vissa säkerhetsstandarder som har beslutats och överenskommit inom IMO och ILO. Exempel på sådana är MARPOL, SOLAS, lastlinjekonventionen, STCW och ILO konvention 147. Ett fartyg, som inte är part i någon av de nämnda konventionerna och som därför inte formellt är bundet av dem, råkar ut för en ”no more favourable treatment clause”, d.v.s. fartygen kontrolleras med dessa säkerhetsstandarder som riktmärke.¹²¹

De stater som anslutit sig till ovannämnda konventioner är skyldiga att se till att konventionernas krav införlivas i nationell rätt. De är även skyldiga att se till att fartyg som för deras flagga efterlever kraven. Det är fartygets redare som har ansvaret för att reglerna efterlevs. En hamnstatskontroll är inte så ingående som en flaggstatstillsyn måste vara. Ansvaret för tillsyn av ett fartygs säkerhet ligger hos flaggstaten. Hamnstatskontrollen har tillkommit som en slags andra försvarsmur, eftersom ett flertal flaggstater inte levde upp till sina konventionsbundna skyldigheter.¹²²

3.5.2 Inspektionsprinciper

Minst 25% av de utländska fartyg som anlöper hamnar i medlemsländerna skall inspekteras.¹²³ Inspektionerna utförs vanligtvis oanmälda. I så hög grad som möjligt skall inspektionerna göras för att undvika att fartyg hålls kvar eller försenas utan tillräcklig anledning.¹²⁴

Hamnstatskontrollerna utförs av inspektörer, som bemyndigats av medlemsstatens sjöfartsmyndighet. Speciella kompetenskriterier gäller för

¹²⁰ Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001 s 52. www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/_Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18.

¹²¹ A a s 53.

¹²² Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001, s 53. www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/_Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18.

¹²³ Art. 5 i direktiv 95/21/EG.

¹²⁴ Sjörapporten/special, mars 1998, Jakten på havens busar. s. 4.

sådana inspektörer. I Sverige utförs hamnstatskontrollerna hos Sjöfartsinspektionen av erfarna, särskilt bemyndigade fartygsinspektörer.¹²⁵

3.5.3 Prioritering vid val av fartyg för inspektion

Ett antal fartyg väljs ut varje dag för inspektion i hamnarna inom Parisavtalets region. För att underlätta urvalet av fartyg, kontaktar inspektörerna databasen i det centrala informationssystem som kallas SIRENAC och som är stationerat i Saint Malo i Frankrike. I systemet återfinns fartygens beskrivningar samt konstruktions- och driftdata tillgängliga.¹²⁶ Dessutom finns uppgifter om resultatet från tidigare hamnstatskontroller. För varje fartyg finns också en beräknad "target factor" (målvärde). Målvärdet skall hjälpa inspektörerna att välja fartyg, som skall inspekteras. Målvärdesberäkningen har skapats för att effektivisera hamnstatskontrollverksamheten så att resurserna sätts in mot de fartyg som, statistiskt beräknat, kan misstänkas vara bristfälliga. Målvärdet styrs av ett antal faktorer såsom:

- fartygstyp (passagerar- och tankfartyg ger ett högre värde)
- flaggstat (länder vars fartyg har många brister vid inspektioner ger ett högre värde)
- brister vid senaste hamnstatskontroll
- fartyg som inte kontrollerats de senaste sex månaderna

Om en anmälan om en brist på ett fartyg görs av en lots, befälhavare, besättningsmedlem i övrigt eller en annan person, som har ett legitimt intresse i fartyget, skall en inspektion av fartyget göras oberoende av dess målvärde. Samma sak gäller när en utländsk myndighet begär en hamnstatskontroll av ett fartyg eller om fartyget framförts på ett felaktigt eller inte sjösäkert sätt.¹²⁷

3.5.4 Inspektionsmetoder

Vid en hamnstatskontroll börjar inspektören vanligtvis kontrollera att giltiga certifikat och dokument finns ombord. Inspektören gör även en allmän och översiktlig kontroll av ett antal förhållanden ombord för att kontrollera att

¹²⁵ Paris MOU 2004, section 3.8 och art. 12 i direktiv 95/21/EG. Se även Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001 s 53.

www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18.

¹²⁶ Sjörapporten special, mars 1998, Jakten på havets busar. s. 4

¹²⁷ Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001, s 54. www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18.

fartyget faktiskt uppfyller det som certifikaten utvisar. Om inga brister upptäcks lämnar inspektören en rapport ombord och fartyget blir vanligtvis inte föremål för en ny kontroll förrän tidigast efter sex månader.¹²⁸

Om inspektören däremot upptäcker att något certifikat eller annat dokument saknas eller är ogiltigt eller om han finner ”otvetydiga skäl” föreligga att fartygets skick, utrustning eller bemanning inte uppfyller gällande föreskrifter, skall en mer ingående inspektion utföras.¹²⁹

”Otvetydiga skäl”, är bl.a.

- tecken, upptäckta vid hamnstatskontrollen, som tyder på brister i fartygets drift enligt föreskrifterna i SOLAS 74/78/88, MARPOL 73/78 eller STCW 78,
- tecken som tyder på att lasthantering eller annan operativ hantering inte sker under säkra förhållanden eller i enlighet med IMO:s riktlinjer,
- fartyg som varit inblandat i incidenter orsakade av bristfälligt iakttagande av driftsbestämmelser,
- observationer gjorda vid brandövningar eller övningar i fartygets nödutrymning, som tyder på att besättningen inte har tillräcklig kännedom om väsentliga nödrutiner,
- avsaknad av aktuell bemanningsförteckning,
- tecken på att besättningsmedlemmar har svårigheter att förstå varandra eller andra ombordvarande personer och att själva göra sig förstådda.¹³⁰

Kontroll av att reglerna för fartygets drift efterlevs kan också vara en del av inspektionen, speciellt i de fall då inspektören har anledning att misstänka att besättningen visar bristande förmåga inom det området.¹³¹

Om det vid inspektionen upptäcks brister, noteras dessa i en rapport tillsammans med de åtgärder som vidtagits eller skall vidtas för att åtgärda dem. I teorin skall alla fel och brister vara avhjälpna innan fartyget får fortsätta sin resa, men det är inspektörens ”sakkunniga bedömning” som avgör om han anser att han måste göra en förnyad kontroll innan fartyget går vidare. Inspektören kan också sätta tidsgränser inom vilka bristerna skall vara åtgärdade.¹³²

¹²⁸ Paris MOU 2004, section 3.1 och art. 6 i direktiv 95/21/EG. Se även Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001, s 54. www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18.

¹²⁹ Paris MOU 2004, section 3.1 och art. 6.3 i direktiv 95/21/EG. Se även Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001, s 54. www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18.

¹³⁰ Paris MOU 2004, Annex 1, section 4.

¹³¹ Sjörapporten/special, mars 1998, Jakten på havens busar s 5.

¹³² Art. 8 direktiv 95/21/EG. Se även Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001, s 54. www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18.

En del fartyg skall bli föremål för en utökad kontroll oberoende av om några brister konstateras vid den inledande kontrollen. Dessa fartygstyper är bulkfartyg, passagerarfartyg, gas- och kemikalietankfartyg och vissa typer av oljetankfartyg. En sådan utökad kontroll skall dock inte utföras mer än en gång per tolv månadsperiod.¹³³

Utöver ”normala” inslag i hamnstatskontrollverksamheten utförs också s.k. ”koncentrerade kampanjer”. Dessa beslutats av hamnstatskontrollkommittén, som är det verkställande organet inom Paris MOU. Kampanjerna behandlar olika områden, inom vilka inspektörerna gör en intensifierad kontroll.¹³⁴

3.5.5 Brister, nyttjandeförbud och åtgärdande

I de fall man vid en hamnstatskontroll finner brister som är av sådan art att de utan all tvekan utgör en fara för säkerhet, liv eller miljö skall fartyget beläggas med nyttjandeförbud, d.v.s. det hålls kvar i den hamn där det inspekterats. Flaggstaten skall också omedelbart informeras. Nyttjandeförbudet hävs inte förrän bristerna har åtgärdats. I de fall bristerna inte kan åtgärdas i den hamn där fartyget inspekterats, kan fartyget tillåtas att fortsätta till närmast lämpliga hamn för att där avhjälpa bristerna, under förutsättning att den resan kan genomföras utan fara. I sådana fall görs en avsyning av de åtgärder som vidtagits för att avhjälpa bristerna, av en inspektör i den aktuella hamnen.¹³⁵

Vid fartygets kvarhållande skall inspektören anteckna de huvudsakliga uppgifterna angående ägaren eller den person som är ansvarig för fartygets drift vid tidpunkten för kvarhållandet. Befälhavaren uppmanas underteckna att informationen är korrekt.¹³⁶

Om ett fartyg beläggs med nyttjandeförbud skall alla kostnader i samband med hamnstatskontrollen betalas av fartygets ägare eller den person, som är ansvarig för fartygets drift. Hamnstatskontroller är i övrigt inte en avgiftsbelagd inspektionsverksamhet.¹³⁷

¹³³ Paris MOU 2004, section 3.3 och art 7 i direktiv 95/21/EG. Se även Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001, s 54. www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18.

¹³⁴ Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001, s 54. www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18.

¹³⁵ Paris MOU 2004, section 3.10.1 och 3.11. Se även art. 9 och art. 11 i direktiv 95/21/EG. Se även Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001, s 54 f. www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18

¹³⁶ Sjörapporten/special, mars 1998, Jakten på havens busar. s 7.

¹³⁷ Paris MOU 2004, section 3.15 och art. 16 i direktiv 95/21/EG.

3.5.5.1 Förbud att anlöpa hamn

Om ett fartyg inte följer de villkor som ställts upp för att det skall få gå till reparation eller inte fortsätter till den anvisade hamnen skall fartyget förbjudas tillträde till alla hamnar inom EU. Först när det land som utfärdat förbudet kontrollerat fartyget och funnit att bristerna åtgärdats får tillträdesförbudet hävas¹³⁸

3.5.5.2 Andra förbud och förelägganden

Om ett fartyg visar på väsentliga brister vad gäller dess konstruktion, utrustning eller drift i de hänseenden som avses i VifL 4 kap eller Sjöfartsverkets föreskrifter kan även andra förbud eller förelägganden än de som tagits upp, komma i fråga. Fartyget kan t.ex. förbjudas att använda viss utrustning. Ett föreläggande kan också komma i fråga om att fartyget skall följa viss färdväg eller om hur fartyget skall framföras.¹³⁹

3.5.6 Informationsutbyte

Resultatet av de hamnstatskontroller som utförts registreras i Paris MOU:s databas SIRENAC: Databasen innehåller uppgifter om bl.a. fartygets namn, nationalitet samt brister som har noterats och föreskrivna åtgärder. Vid nyttjandeförbud registreras också uppgifter angående fartygets ägare eller operatör samt om beslut om tillträdesförbud har fattats.¹⁴⁰ Även om inga brister har upptäckts skall alla uppgifter i inspektionsrapporten införas i den centrala databasen, SIRENAC.¹⁴¹ Databasen är åtkomlig för behöriga personer i alla hamnar inom Paris MOU:s region för att de skall kunna lägga in nya inspektionsrapporter, söka information eller använda sig av den elektroniska postfunktionen.¹⁴²

Medlemsstaterna skall varje månad publicera en lista över de fartyg, som deras inspektörer belagt med nyttjandeförbud. I denna lista skall även ägarens eller operatörens namn anges. I Sverige har till denna lista bifogats motsvarande uppgifter om svenska fartyg, som utomlands belagts med nyttjandeförbud vid hamnstatskontroll.¹⁴³

¹³⁸ Paris MOU 2004, section 3.10.5. Se även Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001, s 55. www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18.

¹³⁹ VifL 7 kap. 4 §.

¹⁴⁰ Art 8 i direktiv 95/21/EG. Se även Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001 s 55. www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18.

¹⁴¹ Sjörapporten/special, mars 1998, Jakten på havens busar. s.7.

¹⁴² A st.

¹⁴³ Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001, s 55. www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18.

På Paris MOU:s hemsida¹⁴⁴ finns förutom en lista över fartyg, som skall förbjudas tillträde till MOU:s hamnar även en lista över de fartyg, som belagts med nyttjandeförbud.¹⁴⁵

3.6 Statistik

I Sjöfartsverkets ”Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001” konstateras att väldigt få riktigt undermåliga fartyg kommer längre till Paris MOU:s hamnar. 20 år har gått sedan Sverige skrev på Paris MOU. Att de undermåliga fartygen har minskat menar Sjöfartsverket kan tillskrivas hamnstatskontrollarbetet.¹⁴⁶

En orsak till att de riktigt dåligt underhållna fartygen inte trafikerar Sveriges vatten i lika stor utsträckning beror på, som rapporten visar, att antalet stater som skrivit på Paris MOU har ökat sedan starten 1982. Vidare har fartygen redan varit föremål för hamnstatskontroll i något annat europeiskt land innan de kommer till Sverige. Sjöfartsinspektionen har dock i stort sett nått målet att varje år inspektera 25% av de utländska fartyg som anlöpt hamnarna under 1991-2000.¹⁴⁷

Varje år sammanställs resultatet av alla hamnstatskontroller inom Paris MOU. Statistiken är omfattande. En av sammanställningarna visar resultatet av hamnstatskontroller per flaggstat, som resulterat i nyttjandeförbud i förhållande till antalet utförda kontroller (Black-Grey-White list). Ju längre ned på listan ett land ligger, desto bättre resultat har dess fartyg haft.¹⁴⁸

I Paris MOU:s rapport från 2003 låg Albanien högst upp på den svarta listan. Av 100 inspekterade fartyg kvarhölls 42 st. Många av länderna på den svarta listan var från Asien, Afrika och Sydamerika, men en del även från Europa, såsom Turkiet, Rumänien, Bulgarien, Cypern och Malta.¹⁴⁹

Enligt Sjöfartsverkets årsredovisning 2004 har målet med att utföra minst 25 procent inspektioner uppnåtts under åren 2002-2004. I årsredovisningen hänvisas även till Paris MOU:s statistik, vilken visar att fartyg från Storbritannien lyckas bäst vid hamnstatskontroller och svenska fartyg näst bäst. Resultatet av hamnstatskontrollerna visar att säkerhetsstandarden hos svenska fartyg är mycket god vid en internationell jämförelse.¹⁵⁰

¹⁴⁴ www.parismou.org

¹⁴⁵ Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001 s 55. www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/_Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18.

¹⁴⁶ A st.

¹⁴⁷ A st.

¹⁴⁸ Rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten 1994-2001, s 56. www.sjofartsverket.se/upload/Listade-dokument/_Rapporter/Sjosak-rapport-pdf 2005-04-18.

¹⁴⁹ Annual Report 2003, Paris MOU on Port State Control s 25.

¹⁵⁰ Sjöfartsverkets årsredovisning 2004 s 32.

I Sjöfartsverkets årsredovisning från 2004 framkommer också att av 731 utländska fartyg som inspekterades i en hamnstatskontroll så hade 227 av fartygen en eller flera anmärkningar och 10 fartyg fick nyttjandeförbud.¹⁵¹

En sammanställning från Sjöfartsinspektionen av hamnstatskontroller som utförts i Sverige under januari-mars 2005 visade att av 191 utförda hamnstatskontroller hade 53 fartyg brister, varav 3 så allvarliga att de kvarhölls. De tre fartygen som var från Lettland, Bahamas och Ryssland, befann sig i Malmös inspektionsområde.¹⁵²

¹⁵¹ Sjöfartsverkets årsredovisning 2004 s 33.

¹⁵² Inspect, Sjöfartsinspektionens externa informationsblad från april 2005.

4 Tillsyns effektivitet

4.1 Allmänt om tillsyns effektivitet

Förhållandevis lite upplysningar ges om tillsynens effekter i olika myndighetsrapporter. Beskrivningarna domineras av uppgifter om arbetsmetoder, nedlagda resurser prioriteringsgrunder och antal tillsyner.¹⁵³ Att identifiera effekterna av tillsynen som sådana är mycket svår då det är svårt att visa på vad effekten beror på. Tillsyn är ju bara en av många mekanismer för att uppnå samhällspolitiska mål. Vissa styrsystem låter sig inte utvärderas på ett enkelt sätt. I slutänden handlar det mer om att lägga samman indikationer och göra en rimlighetsbedömning.¹⁵⁴

Mycket av den forskning som finns vad gäller tillsyns effektivitet, inom miljöområdet har utförts i USA, och med OSHA (Occupational Safety and Health Administration) som huvudsakligt studieobjekt. Resultaten av dessa undersökningar kan självfallet inte direkt appliceras på förhållandena i t.ex. Sverige. Ett flertal studier visar dock att OSHA:s inspektionsverksamhet resulterar i klart förhöjd efterlevnad bland tillsynsobjekten.¹⁵⁵ Det skall dock tilläggas att de undersökningar som gjorts i USA avseende tillsyns effektivitet inom miljöområdet, rör landbaserade verksamheter och inte fartyg. Resultaten av undersökningarna i USA kan därför inte direkt tillämpas på fartygen.

4.2 Begreppet effektiv tillsyn

Enligt vissa iakttagelser från utredningens sida om vad som menas med effektiv tillsyn kan sägas vara ”när målet – god efterlevnad av de regler som tillsynen avser – uppnås med en rimlig resursupoffring”. Vidare menar utredningen att effektivt arbete handlar om att välja lämpliga metoder och former för tillsynen. Genom att arbeta med en mer exakt begreppsapparat görs verksamheten både tydligare och effektivare.¹⁵⁶

Staffan Westerlund beskriver i sin bok om vad som menas med tillsyn. När en lag inte får ett starkt fäste i samhället, behövs övervakning för att reglerna skall följas. Övervakningen måste vara förenad med ett genomdrivande av kravbestämmelser m.m. ”Regler om sådant kallas här tillsynsregler”. Med tillsynen menas då själva övervakningen, dels olika beslut och andra åtgärder för att få folket och företagen att genom det materiella rättsläget verkligen följa de regler som gäller för dem. I begreppet

¹⁵³ SOU 2002:14 s 127 f.

¹⁵⁴ SOU A a s. 128.

¹⁵⁵ Ds 1998:50 s 40 f.

¹⁵⁶ SOU 2002:14 s 130.

ingår t.ex. att beordra ändringar och skyddsåtgärder och att förbjuda fortsatt verksamhet.¹⁵⁷

4.3 Olika effektivitetsfaktorer inom tillsyn

Hur effektiv tillsynen är kan bero på olika faktorer såsom bl.a. vilka befogenheter tillsynsmyndigheten har och vilka tvångsmedel och sanktioner myndigheten kan använda sig av. Vidare beror effektiviteten på fysiska och ekonomiska resurser samt hur stor vilja och förmåga tillsynsmyndigheten har att vilja effektivisera. Vilka rättsliga instrument myndigheten har tillgång till spelar också en väsentlig roll.¹⁵⁸

Skulle någon av ovannämnda faktorer brista, om bara så en enda, torde gälla att ett tillsynssystem effektivitet begränsas väldigt starkt. Var och en av faktorerna är en i allt väsentligt nödvändig del i ett tillsynssystem. Därför, menar Westerlund att ”om effektivitet eftersträvas (och förutsatt att inte moralbildningen har varit tillräckligt stark bland dem, som skall övervakas, för att de utan tillsyn skall göra allt de skall på rätt sätt), måste tillsynssystemet konstrueras med stor eftertanke”.¹⁵⁹

4.4 Inspektioner m.m.

Rätten att göra inspektioner bör, för att vara effektiv, inkludera rätten att göra oanmälda inspektioner. Om man vid en oanmäld inspektion även får gå igenom företagets dokument och handlingar, ökas utbytet av inspektionerna.¹⁶⁰

Undersökningar av utsläpp och andra verkningar kan antingen göras av verksamhetsutövaren själv (egenkontroll), av myndigheter eller av fristående konsulter. Undersökningarna lär dock bli mer tillförlitliga (i meningen omanipulerade) om någon annan än företagaren själv utför dem. Däremot blir kostnaderna nog lägre när företagaren utför dem. Dessutom menar Westerlund, torde de flesta anse att om det är en hederlig verksamhetsutövare som utför undersökningarna av sin verksamhet, så blir dessa bra, eftersom företagaren vanligtvis mycket bättre än någon annan känner till de faktiska och tekniska förhållandena. Det bör ändå vara möjligt, just för effektivitetens skull, om andra än företagaren, på uppdrag av myndighet, får utföra undersökningar även i de fall när huvudregeln är att det är företagaren själv som gör dem.¹⁶¹

¹⁵⁷ Westerlund, Miljörättsliga grundfrågor 2.0, s. 278.

¹⁵⁸ Westerlund, Miljörättsliga grundfrågor 2.0, s. 280 ff.

¹⁵⁹ A a s 282.

¹⁶⁰ A a s 282.

¹⁶¹ A a s 282 f.

Studier som gjordes i USA av OSHA av en snickeriindustri kunde visa på att efterlevnaden av reglerna för maskinskydd ökade betydligt efter det att en inspektion ägt rum. Med tanke på de låga bötesbeloppen var detta knappast ett resultat av att företagen tillämpade en vinstmaximeringsprincip.¹⁶²

En annan studie gjord av OSHA visar att inspektionsinsatser riktade mot företag med 100-500 anställda har större effekt än inspektioner av företag med fler eller färre anställda. Dessutom visar denna studie på att böternas storlek inte spelar så stor roll. Små bötesbelopp minskade skadefrekvenserna lika mycket som stora, men de tog mycket mindre tid att administrera. Med andra ord tyder det på att andra mekanismer än vinstmaximering påverkar företagens regelefterlevnad.¹⁶³

När företagarna själva utför undersökningarna behövs dessutom en ”informationsplikt”. Företagarna måste kunna redovisa för de undersökningar som har gjorts och deras resultat. En sådan redovisningsskyldighet kan utgöra en del av en mera vidsträckt plikt att redovisa alla viktiga omständigheter som rör verksamheten och vilka verkningar dessa har. Till sådana skyldigheter bör finnas kopplade sanktionsregler som bl.a. riktar sig mot de fall där företagarna inte uppfyller redovisningsskyldigheten, lämnar falska eller vilseledande uppgifter etc.¹⁶⁴

4.5 Tillsynsbeslut vid överträdelser

En betydelsefull del i konstruktionen av ett regelsystem är möjligheterna att beordra stopp i verksamheten eller andra åtgärder i de fall överträdelser sker. Föroreningsproblem och liknande undanröjs inte speciellt snabbt om en tillsynsmyndighet inte själv kan beordra att verksamheten bedrivs på ett lagligt sätt. En vanligare konstruktion är därför om tillsynsmyndigheten själv kan besluta om åtgärder. Låt säga att en fabrik startas fast att den inte har det tillstånd som krävs för att starta fabriken. Verksamheten är då olaglig då den inte har föreskrivet tillstånd. Tänkbara åtgärder som tillsynsmyndigheten kan göra är:

- beordra företaget att tillståndspröva verksamheten,
- själv dra företaget inför tillståndsmyndigheten för prövning
- beordra företaget att upphöra med verksamheten tills tillstånd finns,
- anmäla företaget till åklagare eller motsvarande för sanktioner.

¹⁶² Ds 1998:50 s 41 f.

¹⁶³ Ds 1998:50 s 41f.

¹⁶⁴ Westerlund, Miljörättsliga grundfrågor 2.0, s 283.

Den mest effektiva av dessa fyra befogenheter torde vara att stoppa företaget till dess att nödvändiga tillstånd finns. I regeln finns nämligen också en avsevärd ekonomisk verkan eftersom företagaren förlorar ekonomiskt på, när denne inte kan utnyttja en redan uppförd anläggning. På så sätt åstadkoms också en styrverkan av ekonomisk art¹⁶⁵

Ur effektivitetssynpunkter, menar Westerlund, förefaller metoden att stoppa fortsatt verksamhet överlägsen, samtidigt som den kan drabba de som överträder bestämmelserna mycket hårt. Detta skulle sannolikt innebära en hög avskräckningseffekt, under förutsättning att risken för upptäckt är relativt hög. Effekten ökas ännu mer om metoden kan kombineras med straff för tiden fram till föreläggandet.¹⁶⁶

Mycket av avskräckningseffekten, och därmed den förebyggande funktionen, kan dock motverkas av om tillräckligt med kunskap om reglerna saknas hos verksamhetsutövare och andra. Tillsyn kan således antas fungera bättre, ju bättre kunskapen är om vilka regler som gäller. Det räcker inte med att tillsynsmyndigheten har sådan kunskap, de som övervakas måste också känna till vad som gäller för dem. Därför är det viktigt att man, inom ramen för tillsynen, även informerar om vad som gäller.¹⁶⁷

I Rapporten till ESO visas att det finns tillräckliga bevis för att inspektioner kan öka efterlevnaden av reglerna, minska utsläpp av föroreningar och öka säkerheten på arbetsplatser. Undersökningar visar att den första inspektionen är av större betydelse än de därpå följande, att böternas storlek är irrelevant, och att effekterna av inspektionerna är störst i medelstora och ensamägda företag. De flesta av resultaten härrör från amerikanska undersökningar och kan inte direkt tillämpas på andra länder. Framför allt är det svårt att tillämpa resultaten på Sverige, som skiljer sig från USA i en del viktiga avseenden som kan påverka tillsynsverksamhetens effektivitet (det gäller t.ex. i fråga om fackföreningarnas ställning, de anställdas inflytande och förekomsten av en utbyggd internkontroll).¹⁶⁸

¹⁶⁵ Westerlund, Miljörättsliga grundfrågor 2,0 s 283 f.

¹⁶⁶ Westerlund, Miljörättsliga grundfrågor 2,0 s 285.

¹⁶⁷ A st 285.

¹⁶⁸ Ds 1998:50 s 43 f.

5 Analys och diskussion

5.1 Avsikter med undersökningen

Situationen för Östersjön är alarmerande och miljöarbetet måste förbättras för att havet inte skall riskera att dö ut. De skadliga utsläppen från fartygen måste minska. Det räcker inte med att hantera problemet reaktivt. Åtgärder vidtas först när skadan är skedd. Många gånger är det då redan för sent att göra något åt problemet. Uppsatsen behandlar förebyggande åtgärder som kan vidtas i strävan mot ett renare hav utan oljeutsläpp.

Målet med den här uppsatsen var att närmare granska tillsynen av fartyg och hur reglerna vad gäller fartygets konstruktion, utrustning samt ilandlämning av oljeavfall ser ut, för att kunna besvara frågan hur reglerna efterlevs och hur effektiv tillsynen är. Denna undersökning har varit nödvändig för att även kunna svara på frågan om lagstiftaren lyckats med sina intentioner att komma tillrätta med en undermålig sjöfart och förhindra fartygs oljeutsläpp till havs.

5.2 Regelverket

5.2.1 Resumé

Rätten på sjöfartsområdet är omfattande på grund av dess internationella prägel. Då sjöfartsnäringen i stor utsträckning styrs av folkrättsliga regler och internationellt samarbete, begränsar detta Sveriges och andra kuststaters möjligheter att inverka på hur sjöfarten skall bedrivas.

Sverige har anslutit sig till en rad konventioner på både global och regional nivå, samt även ingått andra överenskommelser med skilda stater i syfte att förhindra oljeutsläpp från fartyg. På global nivå är Havsrättskonventionen och MARPOL-konventionen bland de viktigaste. På regional nivå har Sverige anslutit sig till bl.a. Helsingforskonventionen, Östersjöstrategin och The Paris Memorandum on Port State Control.

Europeiska gemenskapen är också part i ett antal globala och regionala överenskommelser beträffande den marina miljön däribland Helsingforskonventionen. Gemenskapen har också antagit ett antal rättsakter i syfte att skydda den marina miljön.

Den svenska regleringen av utsläpp av olja baseras främst på MARPOL-konventionens bestämmelser. De har införlivats i svensk rätt främst genom lagen (1980:424) och förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg (VlFL resp. VlFF). Endast vissa allmänna bestämmelser återfinns i den svenska lagen. Hänvisning sker istället till föreskrifter som meddelats

av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, i detta fall främst Sjöfartsverket.

5.2.2 Egna kommentarer

I syfte att skydda och återställa Östersjöns marina miljö och komma tillrätta med oljeutsläppen från fartyg, har genom åren nya avtal på regional nivå mellan Sverige och andra länder ingåtts, efterhand som det visat sig att tidigare ingångna internationella konventioner på global nivå, inte varit tillräckliga för att komma tillrätta med oljeutsläppen i Östersjön. Bl.a. så har på en regional nivå, Helsingforskonventionen och Östersjöstrategin antagits. Reglerna i de regionala avtalen överensstämmer till stora delar med reglerna i de globala konventionerna (bl.a. MARPOL-konventionen), men nya strängare regler har också införts i de regionala avtalen. EU har dessutom antagit ett antal rättsakter i syfte att skydda den marina miljön mot föroreningar orsakade av sjöfart. Som vi kan se har alltså många olika regler skapats på samma regionala område i syfte att få bukt med samma problem. Vidare skiljer sig reglerna åt, då vissa är strängare än andra. Detta har fått till följd att förvirring skapats om vad som gäller och hur reglerna egentligen skall tolkas, vilket i sin tur leder till att ingen av reglerna får den effekten som eftersträvas. Precis den här situationen har uppstått mellan olika regler som har skapats i syfte att komma tillrätta med oljeutsläppen i Östersjön. Bl.a. så har förbundet ”Sveriges hamnar” yttrat sig om den oklara situation som gäller bland de olika reglerna.

Reglerna beträffande den obligatoriska ilandlämningen skiljer sig åt mellan olika länder. Som beskrivits tidigare så är undantagsreglerna enligt direktivet 2000/59/EG för ilandlämning av avfall vidare än inom Östersjöområdet. Eftersom det är obligatoriskt för svenska hamnar att ta hand om allt avfall från fartyget har detta lett till att svenska hamnar tvingas ta emot mycket mer avfall än andra länder.

Vidare så skiljer sig reglerna åt beträffande den s.k. no-special-fee principen. Även i detta fall går Östersjöstrategin mycket längre än EG-direktivet 2000/59/EG. Östersjöstrategin förutsätter att full kostnadstäckning skall ske genom en generell avgift medan direktivet menar att den del av kostnaderna som inte täcks av generell avgift skall täckas beroende på de mängder avfall som faktiskt lämnas av fartyget. För de länder som strikt tillämpar systemet har det inneburit stora ekonomiska påfrestningar. Skillnaden mellan reglerna medför att avfallshanteringen koncentreras till hamnar med låg avgift. Syftet med no-special fee principen är ju att fartyg även utifrån ekonomiska grunder inte skall välja att avstå från att lämna avfall i hamn. Resultatet blir istället försämrade miljöhänsyn när fartyget följer ekonomiska principer i stället för miljömässiga sådana.

Även Paris MOU och direktivet 95/21/EG skiljer sig åt, men här är det tvärtom direktivet som går längre i sina inspektionsåligganden. Enligt direktivet skall ju varje medlemsstat varje år inspektera minst 25% av årsgenomsnittet för det antal individuella fartyg som anlöper

medlemsstatens hamnar. Enligt Paris MOU behövs endast 25% av alla utländska fartyg som angör en medlemsstats hamnar inspekteras. Direktivet om hamnstatskontroll går också längre eftersom det föreskriver att det skall vara obligatoriskt med utökad inspektion av bl.a. vissa äldre oljetank- och gastankfartyg, och att några otvetydiga skäl inte behöver föreligga för att göra en mer ingående inspektion. Genom att direktivet föreskriver att fler fartyg skall inspekteras samt att en obligatorisk utökad inspektion skall genomföras på vissa äldre fartyg, anser jag utsikterna vara goda för att få bort den allra värsta undermåliga sjöfarten från havet och samtidigt hålla koll på de lite äldre fartygen vilka utgör en större risk för föroreningar. Det bästa hade varit om lika stränga regler hade införts i Paris MOU, som i direktivet. Eftersom Paris MOU:s hamnar sträcker sig över ett större geografiskt område, hade ett större antal fartyg kunnat kontrolleras och äldre tankfartyg hade även inom dessa områden varit tvungna att genomgå obligatorisk utökad inspektion.

Den bristfälliga länsvattenseparering som sker på grund av den gamla reningsteknik som finns på de flesta fartyg, utgör ett stort problem. Eftersom IMO:s och MARPOL:s reglering tillåter denna reningsteknik finns det inte så mycket som kan göras åt problemet. Reglerna skulle kunna förnyas och förbjuda länsvattenseparatorer som separerar olja och vatten enligt den gamla tekniken. Även i detta fall är det hamnarna som lider ekonomiskt av problemet. Omhändertagandet av oljehaltigt länsvatten är förenat med stora kostnader för hamnarna. Om fartygen bytte ut utrustningen skulle kostnaderna för hamnarna minska avsevärt.

5.3 Tillsyn av fartyg

5.3.1 Resumé

Svenska fartyg och utländska fartyg i svenska vatten skall uppfylla de regler som gäller i Sverige. Sjöfartsinspektionen ansvarar för uppgiften att kontrollera att reglerna följs. Detta görs bl.a. genom besiktningar, inspektioner och hamnstatskontroller.

Lagen föreskriver inga begränsningar i möjligheten att företa inspektion av svenska fartyg. Inte heller för utländska fartyg som befinner sig i hamn eller på inre vatten, gäller sådana begränsningar. Möjlighet saknas dock till förebyggande inspektioner beträffande utländska fartyg under genomfart i territorialhavet eller den ekonomiska zonen. Rätt att företa inspektion i dessa fall föreligger enligt endast vid olika grad av misstanke om att ett förbjudet utsläpp skett från fartyget. Förutsättningarna för att ett fartyg skall kunna underkastas inspektion beror dels på var det förbjudna utsläppet ägt rum, dels var fartyget befinner sig då det är aktuellt att företa inspektionen.

Hamnstatskontrollarbetet i Sverige styrs av två regelverk, nämligen Paris MOU och Rådets direktiv 95/21/EG om hamnstatskontroll.

Om inspektören vid en hamnstatskontroll finner brister som är sådana att de utgör fara för säkerhet, liv eller miljö, skall fartyget beläggas med nyttjandeförbud.

Väldigt få undermåliga fartyg kommer längre till Paris MOU:s hamnar. Hamnstatskontrollarbetet har resulterat i att de undermåliga fartygen har minskat.

5.3.2 Egna kommentarer

Tillsynen av fartyg är en omfattande verksamhet av olika kontroller. Min egen åsikt är att hela kontrollsystemet verkar vara väl genomtänkt med få falluckor. Ett fartyg måste ju genomgå en första besiktning innan det får sättas i trafik. Dessutom skall fartyget genomgå ytterligare besiktningar med jämna mellanrum. Vidare sker inspektioner och hamnstatskontroller för att kontrollera fartygets skick och att olja inte släpps ut i havet. Genom det centrala informationssystem som finns inom Paris MOU effektiviseras också hamnstatskontrollverksamheten och resurser kan sättas in mot de fartyg som misstänks vara bristfälliga. När ett fartyg anses vara i så dåligt skick att det utgör risk för säkerhet och miljö så får fartyget nyttjandeförbud. Några rättsfall på området finns inte, eftersom det inte finns några kända fall där någon har brutit mot nyttjandeförbudet eller bestämmelserna om kvarhållning.

Nackdelen är att inspektionen begränsas av principen om utländska fartygs rätt till oskadlig genomfart, vilket i princip gör det omöjligt att inspektera ett utländskt fartyg i förebyggande syfte på territoriellt vatten eller i den ekonomiska zonen. Återigen kan diskussionen tas upp varför åtgärder skall vidtas först när skadan är skedd? De utländska fartygen är säkert väl medvetna om var och när de kan släppa ut oljan utan att riskera inspektion. Eftersom de folkrättsliga reglerna om utländska fartygs rätt till fri genomfart, väger tyngre i detta fall, så kan konstateras att vi aldrig kan komma åt alla oljeutsläpp hur bra instrument och utrustning vi än har.

Efter att ha studerat tillsynsverksamheten kan jag konstatera att det råder en hög efterlevnad av reglerna om vi nu ser till hur många som får nyttjandeförbud i jämförelse med antalet gjorda inspektioner. Däremot skulle jag vilja påstå att det är lite så där med efterlevnaden av att hålla i stånd sin utrustning. Enligt den intervju som jag gjorde med Sjöfartsinspektionen slarvades det mest med utrustningen. Någon hänsyn till utsläppsgränser är det också få som tar. Avfallet lämpas överbord, och länsvattenseparatorn kopplas bort och länsning sker på utsidan istället. Men som jag har tagit upp tidigare så har de värsta rostfartygen försvunnit från Paris MOU:s områden. Så nog ger tillsynen en högre efterlevnad av reglerna. Extremfallet vore om ingen tillsyn hade skett. Då hade säkert inte många känt till vilka regler som finns.

5.4 Tillsyns effektivitet

5.4.1 Resumé

Att identifiera effekten av tillsynen är mycket svår, då det är svårt att visa på vad effekten beror på.

En del studier om tillsynens effektivitet på miljöområdet har gjorts i USA. Ett flertal studier visar i klart förhöjd efterlevnad bland tillsynsobjekten.

Hur effektiv tillsynen är kan bero på olika faktorer, såsom bl.a. vilka befogenheter tillsynsmyndigheten har och vilka tvångsmedel och sanktioner myndigheten kan använda sig av.

5.4.2 Egna kommentarer

Hur pass effektiv är då tillsynen? Väldigt lite material finns att tillgå om tillsyns effektivitet; endast vad jag tagit upp i uppsatsen samt en del information från Sjöfartsinspektionen och även en del statistik som jag inhämtat från Sjöfartsverket. Till stor hjälp har ändå Westerlunds bok, *Miljörättsliga grundsatser 2,0*, varit. Genom att överföra den mall han har gått igenom, på den tillsyn av fartyg som jag har skrivit om, har jag kunnat bilda mig en uppfattning om hur effektiv tillsynen av fartyg är. Om vi ser till hur stora befogenheter Sjöfartsinspektionen har, så har de rätt så stora befogenheter att inspektera och vidta olika åtgärder. Däremot, som jag nämnde tidigare, uppstår ett hinder på grund av att de folkrättsliga reglerna kommer in och tar över. Jag tänker då på möjligheten att i förebyggande syfte inspektera utländska fartyg på territoriellt vatten och i den ekonomiska zonen.

Tillsynssystemet måste vidare konstrueras med stor eftertanke. Även detta har jag tidigare kommenterat då jag skrev om att jag tyckte att hela kontrollsystemet var väl genomtänkt. Med detta menar jag att allt verkar fungera på ett bra sätt, just med hur de väljer ut fartyg med hjälp av databasen ZIRENAC och hur alla data om fartyget matas in, som det sen bara är att ta fram. Vidare hur de olika inspektionerna är indelade i besiktningar, inspektioner och hamnstatskontroller och hur åtgärder mot överträdelser sköts. Det skall hållas i åtanke, att faktiskt inte en enda har brutit mot nyttjandeförbud eller kvarhållande. Samarbetet mellan länderna tycks också fungera bra vid hamnstatskontroller i och med att datasystemet finns tillgängligt för Sjöfartsinspektörerna.

Precis som Westerlund skriver så görs oanmälda inspektioner där certifikat och dokument kontrolleras.

När det gäller egenkontrollen så kan det konstateras att hela systemet med hamnstatskontrollen bygger ju på att en effektiv egenkontroll saknas bland de länder som inte är med i Paris MOU. En egenkontroll av fartygen skulle därför inte fungera utan att även en hamnstatskontroll också gjordes. Utförandeuppdraget av egenkontroll ligger ju i detta fallet på redaren.

Vid en diskussion om vilken metod som används vid överträdelse av reglerna, så används just den metod som Westerlund anser vara den effektivaste, d.v.s. att stoppa verksamheten, vilket i detta fall är fartyget.

Vid en jämförelse med den ”effektivitetsmall” som Westerlund tar upp i sin bok, och även genom att studera andra undersökningar, gjorda i USA, där effektiviteten av tillsynen har mätts, kan tyckas att tillsynen av fartyg skulle vara väldigt effektiv. ”Effektivitetsmallen” stämmer ju väldigt väl in på Sjöfartsinspektionens inspektionsverksamhet och studierna från USA visar också på en klart förhöjd efterlevnad bland tillsynsobjekten efter att inspektioner har gjorts. Sjöfartsverkets årsredovisning för 2004 visade att av 731 utländska fartyg som inspekterats i en hamnstatskontroll så fick 10 fartyg nyttjandeförbud. Om vi ser till hur många fartyg som fick nyttjandeförbud i jämförelse med antalet gjorda inspektioner, så kan konstateras att tillsynen är relativt effektiv när det gäller att få bort de fartyg med de allra grövsta felen som ger fartyget nyttjandeförbud. Som jag skrev tidigare i kapitel 5.3.1, så har de värsta rostfartygen försvunnit från Paris MOU:s områden. Men statistiken visar också att av de 731 hamnstatskontroller som gjordes, så hade 227 fartyg en eller flera anmärkningar. Vad för anmärkningar framgick visserligen inte av statistiken, men enligt Sjöfartsinspektionen så slarvas det mycket med utrustningen. På frågan om tillsynen skulle kunna göras ännu mera effektiv, svarade Sjöfartsinspektionen att fler inspektörer som gör fler oanmälda inspektioner hade kunnat göra tillsynen mer effektiv. Sjöfartsinspektionen skulle även vilja ha möjlighet att utföra noggrannare hamnstatskontroller även på fartyg utan ”otvetydiga skäl”.

5.5 Slutsats

Oljeutsläppen fortsätter alltså att ske p.g.a. en del brister både här och var. För det första så sker oljeutsläpp p.g.a. av den uråldriga länsvattenseparering som finns och som även är tillåten enligt MARPOL.

Om vi går tillbaka lite och tittar på hur reglerna efterlevs, så finner vi att det slarvas en hel del med efterlevnaden vad gäller utrustningen och även ilandlämning av oljeavfallet. Detta beror till viss del på ekonomiska intressen från redarens sida. Att frakta stora mängder vatten kostar både pengar och fartygsutrymme. Även fast länsvattenseparatorn i 90 % av fallen är av den gamla modellen så borde det inte ha någon betydelse i det fall där besättningen ändå kopplar bort länsvattenseparatorn. Att besättningen kopplar bort länsvattenseparatorn tyder istället på att det finns pengar att

tjäna. Kanske har fartyget blivit nekad att lämna sitt avfall i hamn, p.g.a. av att hamnen vägrat ta emot avfallet i ren protest mot att de får ta emot alldeles för mycket. Detta är rena rama spekuleringar, men just detta antagande gör författarna Ahlbom och Duus i boken "Rent skepp kommer lastat", vilka menar att kombinationen av dålig länsvattenseparering och att hamnarna inte vill ta hand om vatten blandat med sludge, är en viktig grund till att utsläppen fortsätter.

Konstateras kan alltså att reglerna inte efterlevs ordentligt. Till viss del bero det på ekonomiska intressen, men det främsta tyder ändå på att reglerna inte fungerar som det är tänkt. Som jag tidigare tog upp i min analys så leder skillnaden mellan reglerna till en försämrad miljöhänsyn.

Skillnaden mellan reglerna i avgiftssystemet, och skillnaderna i undantagsreglerna samt dåliga länsvattenseparatorer, leder till att fartygen lämnar mer avfall än väntat till hamnarna, vilka i sin tur p.g.a. de stora mängder med avfall som de tvingas ta emot, får höga kostnader som tvingar hamnarna att neka fartygen när de vill lämna sitt avfall. Fartygen lämpar då istället avfallet över bord eller länsar direkt på utsidan.

Slutsatsen blir att lagstiftaren inte har lyckats särskilt bra med sina intentioner, att komma tillrätta med fartygens oljeutsläpp, vilket beror på skillnaden i olika regler som gäller för samma sak. En förskjutning av problemet från oljeutsläpp i sjön till de svenska hamnarna kan också skönjas, där hamnarna får ta emot stora mängder olja. Ett stort behov av harmonisering av reglerna föreligger snarare än en skärpning av dessa. Därför bör insatser göras för att försöka hitta en gemensam lösning som alla länder runt Östersjön och Nordsjön kan acceptera och tillämpa, utan att den övergripande målsättningen med Östersjöstrategin går förlorad. Möjligtvis kan även ändringar i svensk lagstiftning övervägas. Utformningen av det svenska avgiftssystemet i hamnarna skulle också behövas ses över, så att det harmoniserar med vad som gäller för övriga europeiska hamnar i avvaktan på kommissionens utvärderingsrapport om genomförande av 2000/59/EG-direktivet.

Däremot har lagstiftaren lyckats med sina intentioner att komma tillrätta med en undermålig sjöfart. Direktivet om dubbelskrov är fortfarande relativt nytt, för att ett definitivt svar skall kunna ges. Men enligt den statistik och de rapporter som jag har studerat så har Paris MOU-hamnarna fått bort de värsta rostfartygen, vilka istället har sökt sig till andra delar av världen. Trots det goda resultatet som visar på en betydande minskning av undermålig sjöfart, kan konstateras att tillsynen inte är tillräckligt effektiv. Genom att fler inspektörer gjorde fler oanmälda inspektioner, samt att möjligheten fanns att utföra noggrannare hamnstatskontroller även på fartyg utan "otvetydiga skäl", skulle tillsynen bli ännu mer effektiv. Genom en harmonisering av de olika reglerna och genom att effektivisera tillsynen ytterligare, samt att införa förbud av länsvattenseparatorer med bristfällig reningsteknik, så är chansen stor att oljeutsläppen från fartygen minskar.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop 2000/01:139 Åtgärder mot förorening från fartyg

Statens offentliga utredningar

SOU 1998:158 Att komma åt oljeutsläppen

SOU 2002:14 Granskning på medborgarnas uppdrag

SOU 2003:72 Havet – tid för en ny strategi

SOU 2004:100 Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn

Departementserien

Ds 1998:50 Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet

Ds 2002:39 Genomförande av EG-direktiv på sjöfartsområdet m. m.

Europeiska Unionen

Europaparlamentets och Rådets förordning 417/2002 av den 18 februari 2002, om ett påskyndat införande av krav på dubbelskrov eller likvärdig konstruktion för oljetankfartyg med enkelskrov och om upphävande av rådets förordning 978/94/EG. Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) L64 s 1.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/59/EG av den 27 juni 2002 om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen och om upphävande av rådets direktiv 93/75/EEG. Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) L208 s 10.

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000, om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) L327 s 5.

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/59/EG av den 27 november 2000, om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester. Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) L332 s 81.

Europaparlamentets och Rådets direktiv 95/21/EG av den 19 juni 1995 om tillämpning av internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar och framförs i medlemsstaternas territorialvatten (hamnstatskontroll). Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) L157 s 1.

Europaparlamentets och Rådets direktiv 94/57/EG av den 22 november 1994 om gemensamma regler och standarder för organisationer som utför inspektioner och utövar tillsyn av fartyg och för sjöfartsadministrationernas verksamhet i förbindelse därmed. Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) L319 s 20.

Fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen art. 174.2. Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) C325 s 107-108.

Litteratur

- | | |
|-----------------------|--|
| Ahlbom, Jan m.fl | Rent skepp kommer lastat, Göteborgs Länstryckeri AB |
| Ebbesson, Jonas | Internationell Miljörätt, Uppsala 2000 |
| Forsman, Björn | Oljan är lös, Handbok i kommunalt oljeskydd, Karlstad 1997 |
| Mahmoudi Said mfl | Miljörättens grunder, Stockholm 2004 |
| Michanek, Gabriel mfl | Den svenska miljörätten, Halmstad 2004 |
| Westerlund, Staffan | Miljörättsliga grundfrågor 2,0, Uppsala 2003 |

Övrigt tryck

Sjörapporten special Jakten på havets busar, 1998
Bilaga till Sjörapporten
nr 3/98

Överenskommelse om Kustbevakningens medverkan vid tillsyn av fartyg
och farligt gods, nr 2, 2002.

Inspect Sjöfartsinspektionens externa informationsblad,
april 2005

Annual Report 2003, Paris MOU on Port State Control

Internetlänkar

www.europa.eu.int

www.helcom.fi

www.imo.org

www.ivl.se

www.kustbevakningen.se

www.parismou.org

www.sjofartsverket.se

www.snf.se