

MILJØstyrelsen
Vandenheden

9. januar 2006
2034-0058
lag/

NOTAT vedrørende høringssvar til forslag til lov om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet, straffeloven og lov om ændring af en række love på miljøområdet. (Præcisering af reglerne om retsforfølgning af udenlandske skibe, skærpelse af straffe for miljøkriminalitet m.v.)

Udkast til lovforslaget blev udsendt i ekstern høring med brev af 5. oktober 2005. Høringsfristen udløb den 2. november 2005.

Lovforslaget blev sendt til høring hos en bred kreds, jf. bemærkningerne til lovforslaget.

Miljøstyrelsen har modtaget i alt 25 høringssvar, hvoraf 15 myndigheder og organisationer oplyser enten at man ikke har bemærkninger til lovforslaget, eller at man ikke har forholdt sig til lovforslaget. Advokatrådet, Rigsadvokaten, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening (KL) har f.eks. alle oplyst, at de ingen bemærkninger har til lovforslaget.

Foruden de ændringer, der fremgår af dette notat, er der foretaget korrektioner i lovforslaget efter drøftelser med Justitsministeriet.

Svarene har især berørt følgende punkter:

1. De vejledende bødeniveauer,
2. regler om udgifter til beredskabs- eller bekæmpelsesomkostninger,
3. Havretskonventionen,
4. dumpning af optaget havbundsmateriale (klapning),
5. tilsyn og
6. klassifikationsselskaber.

I det følgende gennemgås de væsentligste høringssvar til de ovenfor nævnte punkter. Kommentarer hertil er anført i kursiv.

Det skal bemærkes, at høringssvarene kun er gengivet i hovedtræk. Ønskes detaljerede oplysninger om svarenes indhold, henvises der til de fremsendte høringssvar.

Generelle bemærkninger

1. De vejledende bødeniveauer

Dansk Industri (DI) og Friluftsrådet er positive over for skærpelsen af de vejledende bødeniveauer. DI skriver, at man støtter intentionerne med lovforslaget, som er en måde at imødegå truslen om forurening fra skibe i de danske farvande. Friluftsrådet anfører, at det længe har ligget rådet på sinde, at de foreslåede stramninger iværksættes, og der er derfor ingen tvivl om, at Friluftsrådet kan bakke op om ændringerne af havmiljø- og straffeloven. Friluftsrådet anfører endvidere, at større bøder, skærpet strafferamme, klare regler for dækning af udgifter i forbindelse med udslip, synliggørelse af gældende regler samt udvidede beføjelser vedr. tilsyn kan bidrage til et fald i olieforureningen. Friluftsrådet har herudover en række forslag til yderligere tiltag på havmiljø- og skibsområdet, bl.a. indførelse af en alkoholpromillegrænse for skibspersonel, oprettelse af et søpoliti og et beredskabsrejseshold når ulykken er sket.

Danmarks Rederiforening tilslutter sig fuldt ud det foreslåede bødeniveau for så vidt angår forsætlige udledninger, men for uagtsomme udledninger og hvor bøden pålægges besætningsmedlemmer foreslår Danmarks Rederiforening, at der indføres vejledende bødeniveauer, der er væsentlig lavere.

Foreningen af Danske Ral- og Sandsugere er den eneste høringspart, som direkte er imod en skærpelse af de vejledende bødeniveauer. Danske Ral- og Sandsugere mener ikke, at bødestørrelserne for ulovlig udledning af olie skal være anderledes og højere i Danmark end i vore nabolande. Endvidere finder Danske Ral- og Sandsugere, at bødetaksterne skal differentieres efter let og tung olie, idet miljøproblemerne ved den ulovlige udtømmning af disse olietyper er forskellige.

Endelig har North Sea Operators Committee – Denmark (N.S.O.C. – D) noteret sig, at de vejledende bødeniveauer ikke angår ulovlige udledninger fra platforme, og at der er en fejl i de særlige bemærkninger for så vidt angår udledninger på 500 liter og 1.000 liter.

Det er en uhyre vanskelig opgave at sammenligne bødesystemerne, idet de er bygget vidt forskelligt op. F.eks. har man i Sverige valgt at fastsætte, at alle de skibe, der udleder olie skal betale, uanset om udledningen er foretaget med vilje eller ej. I Tyskland er systemet helt anderledes igen, idet en bøde pålægges som et personligt ansvar. Bødestørrelsen er justeret efter den pågældendes månedsløn.

Det der er valgt i Danmark er at udarbejde et bødesystem for ulovlig udledning af olie, som passer ind i det danske bøde- og retssystem i øvrigt.

Angående Rederiforeningens forslag om at indføre forskellige vejledende bødeniveauer alt efter om der er tale om forsætlig eller uagtsom handling, herunder om bøden pålægges personlig, skal anføres, at de vejledende bødeniveauer skal forstås bogstaveligt. Der er kun tale om

vejledende satser, der som hidtil vil kunne justeres i op- eller nedadgående retning, hvis der foreligger skærpende eller formildende omstændigheder.

Det er ikke korrekt når N.S.O.C.-D skriver, at de foreslåede skærpede bødeniveauer kun gælder for skibe. De gælder som hidtil også for platforme, jf. havmiljølovens § 61, stk. 2.

I de særlige bemærkninger står anført, at bødeniveauet for 500 liter og 1.000 liter er 50.000 kr. henholdsvis 100.000 kr. Det skal rettelig være 150.000 kr. og 250.000 kr., hvilket også fremgår af såvel høringsbrev som de almindelige bemærkninger.

Det er vurderingen, at de foreslåede vejledende bødeniveauer ligger højere end vore nabolande, men ikke markant højere, taget i betragtning, at vore bødesystemer i Danmark og i vore nabolande er så forskellige.

Friluftsrådets forslag til yderligere stramminger ligger uden for dette lovforslags område.

Konklusion

Det er nu indføjet i lovforslagets bemærkninger til § 61, stk. 2, at de vejledende bødeniveauer også gælder for platforme, hvilket er i fuld overensstemmelse med gældende ret. Der er således ikke tale om en ændring i forhold til i dag for så vidt angår, hvem de vejledende bødeniveauer retter sig til, nemlig skibene og platformene.

Fejlen i de særlige bemærkninger for så vidt angår bødeniveauet for ulovlig udledning af henholdsvis 500 liter olie og 1.000 liter olie er rettet.

De øvrige fremkomne bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

2. Regler om udgifter til beredskabs- eller bekæmpelsesomkostninger

Danmarks Rederiforening efterlyser en nærmere redegørelse for, hvad der er gældende ret, herunder en større klarhed om, hvad man kan få erstatning for, så antallet af retstvister kan blive reduceret. Danmarks Rederiforening savner endvidere en diskussion af, i hvilket omfang Danmark på grund af konventionsmæssige forpligtelser kan og bør opstille sine egne regler. Såvel Danmarks Rederiforening som foreningen North Sea Operators Committee – Denmark (N.S.O.C.- D) anfører, at visse af de poster, som forsvarsministeren efter lovmotiverne kan fastsætte erstatningspligt for, ikke synes berettigede til dækning efter gældende regler og praksis. Rederiforeningen anfører således, at de afsagte domme fra Sø- og Handelsretten så vidt det kan ses ikke danner grundlag for at kræve dækning for afskrivninger på nye skibe og materiel.

Det skal indledningsvis bemærkes, at forswarets miljøenheder for indeværende har en alder, der gør at afskrivning ikke længere foretages. Imidlertid afkræves vedligeholdelsesudgifter.

Forsvarskommandoen under Forsvarsministeriet foretager løbende indkrævning hos registrerede ejere af de implicerede skibe for udgifter til beredskab forårsaget af aktuelle indsættelser

i forbindelse med fare for og bekæmpelse af forurening. I den forbindelse kan det være nødvendigt at gå til domstolene med henblik på inkassering af forsvarets krav, jf. senest Sø- og Handelsrettens domme af 24. juni og 1. juli 2005 angående M/T Brage Pacific henholdsvis M/S Minerva, hvor Forsvarskommandoen fik medhold i de rejste krav. Sø- og Handelsretten bemærkede i dommen af 1. juli 2005 om M/S Minerva, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis Forsvarskommandoen i form af f.eks. en vejledning offentliggjorde sine takster for indsættelser, således at ejere af skibe og forsikringselskaberne på forhånd havde mulighed for at gøre sig bekendt med størrelsen af et eventuelt krav. Dette vil Forsvarskommandoen herefter gøre, og ved forslaget til nyt § 44, stk. 2, sikres hjemmel til fastsættelse af taksterne i en bekendtgørelse.

Det skal bemærkes, at forsvarets takster for indsættelser fastsættes i overensstemmelse med dansk rets almindelige regler for opgørelse af erstatningskrav, herunder retspraksis herom, samt under hensyn til eventuelle konventionsmæssige forpligtelser på området. Derudover har Forsvarskommandoen ved fastsættelsen af erstatningskravet taget de retningslinjer, der er udtrykt i International Oil Pollution Compensations Fund 1992, Claims Manual, i betragtning.

3. Havretskonventionen

Foreningen af Danske Ral- og Sandsugere finder det velkomment, at de internationale konventioner og direktiver på dette område synliggøres i dansk lovgivning, hvis de som oplyst allerede nu er gældende retstilstand.

Danske Maritime vil gerne have præciseret, at havne ikke er at betragte som følsomme områder, idet man skriver at små mængder olie i havne næppe kan betragtes som betydelige udtømminger.

Søfartsstyrelsen anfører, at forslaget indeholder begrænsninger ud over, hvad der er fornødent af hensyn til Havretskonventionen, og nævner som eksempel tilbageholdelse af et skib, når forurening har fundet sted. Endvidere anfører Søfartsstyrelsen, at ved den foreslåede reguleringsform synes de danske miljømyndigheder at blive afskåret fra at opnå fordele, som konventionen giver mulighed for, for eksempel er der efter Havretskonventionen ikke noget til hinder for at foretage indgreb eller påbyde yderligere afværgeforanstaltninger over for udenlandske skibe, såfremt flagstatens samtykke foreligger.

Danmarks Rederiforening finder det ikke dokumenteret, at der internationalt skulle være den opfattelse, at selv meget små mængder olie kan betragtes som en betydelig udtømming i Havretskonventionens forstand. Rederiforeningen anfører endvidere, at det er vigtigt for foreningen at understrege, at det forhold, at der ikke i en given situation ved en olieforurening i den eksklusive økonomiske zone er kyststatsjurisdiktion, ikke betyder, at forureningen passerer upåtalet. I mange tilfælde vil der blive tale om efterfølgende jurisdiktionsudøvelse enten via en

havnestat eller via flagstaten. I betydelig grad er det derfor alene et spørgsmål om, hvor jurisdiktion udøves mest hensigtsmæssigt, ikke et spørgsmål om jurisdiktion skal udøves.

Lovforslagets bestemmelser, der handler om håndhævelse, er blevet til med bistand fra en arbejdsgruppe, hvor bl.a. Justitsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet har deltaget.

Danmark ratificerede Havretskonventionen i november 2004, i den forbindelse blev en enkelt artikel i Havretskonventionen implementeret i havmiljøloven, nemlig artikel 230, der som hovedregel begrænser den strafferetlige sanktion til pengebøder. Havretskonventionens tekst har siden konventionens tilblivelse i 1982 i Danmark været betragtet som i vidt omfang at reflektere gældende folkeretlig sædvane. Kun artikel 230 havde Danmark hidtil ikke anerkendt som reflekterende gældende folkeretlig sædvane, hvorfor det var nødvendigt at ændre havmiljøloven for at Danmark kunne ratificere konventionen, jf. lov nr. 393 af 28. maj 2003.

Havretskonventionen gælder således som en paraply over al lovgivning der vedrører havet, herunder også havmiljøloven, hvilket også er nævnt i bemærkningerne til havmiljøloven af 1993 jf. Folketingstidende 1992-93, Tillæg A, spalte 7314. Havretskonventionens bestemmelser efterleves af de danske myndigheder og eftersom havmiljøloven i vidt omfang er bygget op som en rammelov, har man ikke fundet det nødvendigt at gengive hele Havretskonventionen i havmiljøloven. Artikel 220 i Havretskonventionen er imidlertid ønsket synliggjort i havmiljøloven, så det kommer til at fremgå mere direkte af havmiljøloven, hvordan håndhævelsen over for udenlandske skibe er begrænset af Havretskonventionen. Dette er forsøgt afspejlet i lovforslaget.

Som udgangspunkt er havne ikke mindre følsomme end andre havområder. Selv mindre olieudledninger i en havn - der kun har begrænset vandudskiftning – kan have lokale miljømæssige konsekvenser (til gengæld er en bekæmpelsesaktion som regel lettere i en havn, bl.a. fordi der er begrænset vandudskiftning). Der lægges i lovforslaget derfor ikke op til en differentiering af havne contra andre havområder for så vidt angår havområdernes følsomhed.

Søfartsstyrelsens bemærkninger har givet anledning til at det nu f.eks. eksplicit fremgår, at ransagning på udenlandske skibe ikke skal ske på de skærpede betingelser, hvis der foreligger samtykke til ransagningen fra flagstatens side

Til Danmarks Rederiforenings generelle som konkrete bemærkninger skal anføres, at der ikke synes at være tvivl om, at der i internationalt regi er skred i opfattelsen af, hvad der er en betydelig udtømning. Havretskonventionen definerer ikke begreberne ”betydelig udtømning, ”betydelig skade” osv. Miljøstyrelsen kan ikke fremlægge dokumentation for denne holdning, men henviser for eksempel til at EU i stigende grad forsøger at opnå den for miljøet bedst mulige fortolkning af de eksisterende konventioner på havmiljøområdet, som for eksempel Havretskonventionen og MARPOL 73/78 konventionen, der er en konvention om forebyggelse af forurening fra skibe, senest i direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og om indførelse

af sanktioner for overtrædelser samt i Rådets rammeafgørelse 2005/667/RIA af 12. juli 2005 om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe. Sidstnævnte implementeres via lovforslaget. Direktivet skal i år 2007 være implementeret. Endvidere skal anføres, at Havretskonventionen er fra 1982, og det har været arbejdsgruppens opfattelse, at samfundsudviklingen har gjort, at det ikke nødvendigvis er de samme kriterier, der vil blive lagt til grund i dag, ved overvejsen om, hvornår der er tale om eksempelvis en "betydelig forurening" eller "betydelig skade". Der er tale om en konkret vurdering, som i sidste ende afgøres af domstolene.

Konklusion

I lyset af Rederiforeningens bemærkninger om "betydelig forurening" m.v. er de almindelige bemærkninger i lovforslaget ændret, således at det ikke længere fremgår, at selv små mængder olie betragtes som en betydelig forurening. Der lægges nu alene op til en konkret vurdering i hver enkelt situation.

Der er foretaget en del rettelser i lovtæksten til den del af lovforslaget, der vedrører Havretskonventionen i lyset af de bemærkninger, som Søfartsstyrelsen og Danmarks Rederiforening har fremført, navnlig til §§ 42,43,63 og 63 b.

Søfartsstyrelsen og Danmarks Rederiforening har imidlertid fortsat på enkelte punkter udtrykt bekymring for, om lovforslaget er i overensstemmelse med Havretskonventionen. Udenrigsministeriet, som er ressortansvarlig for konventionen, har imidlertid tilkendegivet, at den del af lovforslaget, der vedrører Havretskonventionen skønnes at være i overensstemmelse med konventionen. I lyset af Udenrigsministeriets tilkendegivelse har Økonomi- og Erhvervsministeriet ingen bemærkninger til lovforslaget.

Forsvarsministeriet havde tidligere ingen bemærkninger til lovforslaget, men har med den foreliggende lovtækt også udtrykt bekymring for om lovforslagets § 63 og 63 b er i overensstemmelse med Havretskonventionen. Ligesom med Søfartsstyrelsen har Forsvarsministeriet dog ingen bemærkninger til lovforslaget i lyset af at Udenrigsministeriet har tilkendegivet, at lovforslaget på disse punkter skønnes at være i overensstemmelse med Havretskonventionen.

4. Dumpning af optaget havbundsmateriale (klapning).

Danske Maritime anfører bl.a. at det ikke er hensigtsmæssigt med en hovedregel om deponering på land af materiale, der optages fra en havn og kan anbringes i et andet område af samme havn, hvor tilsvarende materiale allerede findes.

De foreslåede bestemmelser er præciserende og indfører ikke en hovedregel om at havbundssediment skal deponeres på land. Bemærkningerne fra Danske Maritime giver derfor ikke anledning til ændringer af lovforslaget.

Danske Havne udtrykker bl.a. betænkelighed ved de foreslåede bestemmelser om, hvornår og for hvad der skal foretages miljøkonsekvensvurdering og anfører endvidere, at det vil være af afgørende betydning, at det præciseres, for hvilke aktiviteter og områder der kan kræves udarbejdet miljørisikovurdering. Danske Havne stiller spørgsmål om, hvorvidt der ved enhver ansøgning (i forbindelse med Natura 2000) vil blive stillet krav om en miljøkonsekvensvurdering, herunder om det også vil være tilfældet, når der søges om fornyelse af en klaptilladelse. Danske Havne stiller endvidere en række konkrete spørgsmål om, hvornår en konsekvensvur-

dering vil skulle udarbejdes, f.eks. fordi en entreprenør gennemsejler et habitatområde, eller fordi flere havne anvises til samme klapplads.

Danske Havne udtrykker også tvivl om, hvorvidt præciseringen af, at habitatdirektivets bestemmelser ikke alene omfatter dumpningen men også optagningen og transporten, er i overensstemmelse med den hidtidige praksis. Danske Havne forudser på den baggrund, at der vil være havne, der på grund af deres beliggenhed, ikke vil kunne få en oprensningstilladelse.

Vedrørende spørgsmålet om hvem, der skal forestå udarbejdelsen af konsekvensvurderinger, udtrykker Danske Havne endvidere tvivl om, i hvilket omfang gældende regelsæt levner mulighed for at pålægge havnene at udarbejde miljøkonsekvensvurderinger og opfatter regelændringen som en væsentlig udvidelse. Danske Havne henviser herved til klapvejledningen, hvori anføres, at EU ikke har specifikke regler om klappning. Danske Havne udtrykker også ønske om, at miljøkonsekvensvurderinger skal udarbejdes af amterne, bl.a. fordi det er amterne, der henviser til en bestemt klapplads. Såfremt det er havnene, der selv skal forestå udarbejdelsen af konsekvensvurderinger, anfører Danske Havne, at dette vil have en effekt for havnenes udgifter, hvilket ikke i tilstrækkeligt omfang er reflekteret i opgørelsen over de økonomiske konsekvenser. Danske Havne efterlyser derfor en vurdering af havnenes kommende udgifter.

Det følger af forpligtelserne efter habitatdirektivet, at der i alle tilfælde, hvor en plan eller et projekt kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal udarbejdes en konsekvensvurdering. En sådan vurdering skal behandle alle aspekter af klappningen, herunder også den virkning klappningen vil have i forbindelse med andre planer og projekter. Såfremt det på forhånd kan afvises, at en klappning vil medføre en væsentlig påvirkning, er det imidlertid ikke nødvendigt at foretage en nærmere vurdering. Der er således ikke tale om, at der skal udarbejdes konsekvensvurderinger i alle sager med tilknytning til et Natura 2000-område, men alene i de sager, hvor der er risiko for en væsentlig påvirkning. Det beror på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om en ansøgt klappning kan forventes at medføre en sådan væsentlig påvirkning af et Natura 2000-område, at der derfor skal udarbejdes en nærmere vurdering. Det følger af EF-domstolens praksis, at også en fornyelse af en tilladelse kan medføre krav om udarbejdelse af en konsekvensvurdering.

Vedrørende den nærmere vurdering af konsekvenserne af optagningen og transporten bemærkes, at det ikke efter habitatdirektivet er muligt at begrænse vurderingen til alene at omfatte en del af en plan eller et projekt. Desuden bemærkes, at der også efter de gældende regler kan stilles vilkår i forbindelse med optagningen og transporten i en tilladelse til klappning. De foreslåede bestemmelser er præciserende og medfører ikke en ændring af den hidtidige praksis, og de enkelte havnes muligheder for fortsat oprensning vurderes ikke at blive påvirket af lovforslaget.

Vedrørende forslaget økonomiske konsekvenser bemærkes, at de foreslåede bestemmelser, som nævnt i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, ikke vil medføre ændringer i forhold til den hidtidige praksis. Ligesom amtsrådet hidtil har stillet krav om, at ansøgeren for egen regning har skullet foretage analyser af havbundsmaterialet, jf. den gældende § 26, stk. 4, har det i de sager, hvor en væsentlig påvirkning af et Natura 2000-område ikke har kunnet udelukkes, været pålagt ansøger at udarbejde en konsekvensvurdering som del af en ansøg-

ning om tilladelse til klapping. Med de foreslåede bestemmelser er der alene tale om en præcisering heraf, og havnenes udgifter forventes derfor ikke at blive påvirket af præciseringerne. Det bemærkes, at EF-domstolen har skærpet praksis for hvornår der skal udarbejdes en konsekvensvurdering, jf. sag C-127/02 (den såkaldte muslingedom). Efter Miljøministeriets vurdering kan det derfor ikke afvises, at der i fremtiden i flere tilfælde end hidtil vil skulle udarbejdes en konsekvensvurdering. Dette er imidlertid ikke en følge af lovforslagets præciserende bestemmelser.

Danske Havnes bemærkninger har givet anledning til præcisering af bemærkningerne til de foreslåede ændringer af § 26, stk. 4, samt § 28 (ændringer nr. 3 og nr. 4).

FLID – Foreningen af Lystbådehavne i Danmark – anfører bl.a. utilfredshed med, at det fastholdes, at tungmetaltholdigt havbundssediment ikke kan klappes i de internationale naturbeskyttelsesområder med mindre koncentrationen af tungmetaller er lig med baggrundsniveauet. FLID foreslår på den baggrund, at der skal kunne dispenseres i enkelte tilfælde, hvis konsekvensvurderingen godtgør, at en sådan klapping ikke forringer bevaringsstatus for de udpegede naturtyper og arter.

De foreslåede præciseringer på baggrund af habitatdirektivets regler tilsigter ikke at ændre praksis for klapping af tungmetaltholdigt havbundssediment i Natura 2000-områder. Det bemærkes, at såfremt en konsekvensvurdering viser, at en klapping ikke vil skade et Natura 2000-områdes integritet, er habitatdirektivets regler ikke til hinder for, at en klapping gennemføres. Hvor en nærmere vurdering viser, at en klapping vil skade et Natura 2000-områdes integritet, findes endvidere i den foreslåede § 26, stk. 5, mulighed for, at miljøministeren under helt særlige betingelser kan tillade en fravigelse af beskyttelsen.

FLID's bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

Danmarks Rederiforening anfører bl.a., at habitatreglerne kan blokere for havneudvidelser og råstofindvinding, og at det derfor er vigtigt, at der implementeres på linje med implementeringen i andre lande. Danmarks Rederiforening ønsker desuden en løbende høringsmulighed ved regelændringer som følge af habitatregelændringer.

Forslaget vedrører alene præciseringer omkring meddelelse af tilladelse til klapping. Forslaget berører derfor alene indirekte havneudvidelser i det omfang klapping indgår som et element i en sådan ansøgning. Forslaget tilsigter ikke at ændre den hidtidige praksis for udvidelser af havne. Det bemærkes endvidere, at en havneudvidelse efter omstændighederne vil kunne være omfattet af mulighederne for at fravige beskyttelsen, jf. bemærkningerne til den foreslåede § 26, stk. 5. Forslaget vurderes ikke at berøre råstofindvinding.

Vedrørende Danmarks Rederiforenings ønske om høringsmulighed i forbindelse med regelændringer henvises til Miljøministeriets almindelige praksis for bred offentlighed omkring ny regeludstedelse. Danmarks Rederiforenings bemærkninger har dog givet anledning til at præcisere bemærkningerne til lovforslagets ændring af § 28 (ændring nr. 4) om miljøministerens mulighed for at fastsætte regler om offentlighedens inddragelse.

Danmarks Sportsfiskerforbund anfører bl.a. med henvisning til den såkaldte muslingedom (EF-domstolens afgørelse i sag C-127/02), at også planer og projekter, der er beliggende uden for et internationalt naturbeskyttelsesområde, er omfattet af kravet om miljøkonsekvensvurdering. Danmarks Sportsfiskerforbund antager, at det efter de foreslåede ændringer alene er pla-

ner og projekter inden for selve beskyttelsesområdets grænser, der er omfattet af kravet om miljøkonsekvensvurdering. Endvidere foreslår Danmarks Sportsfiskerforbund bestemmelsens ordlyd affattet således, at den tilnærmedes EF-domstolens afgørelser, herunder særligt ovennævnte sag om fiskeri af hjertemuslinger i Vadehavet.

Det bemærkes, at de foreslåede ændringer ikke er begrænset til at omfatte klapning inden for Natura 2000-områder, men også omfatter tilfælde, hvor en klapning forekommer uden for et Natura 2000-område, men alligevel kan medføre en væsentlig påvirkning. Vedrørende den nærmere formulering af bestemmelserne bemærkes, at lovforslaget er i overensstemmelse med habitatdirektivets ordlyd.

Danmarks Sportsfiskerforbunds bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

5. Tilsyn

Dansk Industri, Danmarks Rederiforening, NSOC-D (off shore-industrien), Foreningen af Ral- og sandsugere, Danske Maritime er utilfredse med forslaget til udvidelsen af tilsynsbestemmelsen (§ 45, stk. 2), hvorefter tilsynsmyndighederne får adgang til ejendomme på land, hvis adgangen er nødvendig i forbindelse med tilsyn i overensstemmelse med lovens formål. Danske Maritime har desuden ønsket indskærpet, at adgangen ikke gjaldt tredjemands ejendom.

I høringsudgaven var anført, at tilsynsmyndighederne havde adgang til "offentlige og private ejendomme". Bestemmelsen er nu foreslået affattet, således at områder af ejendomme, der udelukkende anvendes til privat beboelse, er undtaget fra adgang. Dette foreslås ligeledes beskrevet i lovbemærkningerne. Med den valgte formulering er hjemmelen analog med tilsvarende hjemmelen på Miljøministeriets område – til eksempel lov om jagt og vildtforvaltning og lov om vandløb.

Det kan i visse tilfælde være nødvendigt at tilsynsmyndighederne – indenfor lovens formål – får adgang til tredje mands ejendom. Som eksempel kan nævnes: en adgang til et havnekontors fortegnelse over skibes aflevering af affald.

Konklusion:

Lovteksten og lovbemærkningerne ændres, så det præciseres, at der ikke er adgang til (dele af) ejendomme, der udelukkende anvendes til privat beboelse, samt at hjemmelen indbefatter adgang til tredjemands ejendom.

6. Klassifikationsselskaberne

Danske Maritime, Danmarks Rederiforening og Dansk Industri har ikke bemærkninger til, at miljøministeren – i lighed med økonomi- og erhvervsministeren – får bemyndigelse til at autorisere klassifikationsselskaber til på ministeriets vegne at udføre syn og certificering af skibe. Foreningerne mener dog ikke, at der skal være mulighed for at ministeren undtager disse

for erstatningsansvar for skader som følge af simpel uagtsomhed (den foreslåede § 48 a, stk. 2)

Bemærkninger: Bestemmelsen er analog til en bestemmelse i lov om sikkerhed til søs. Miljøstyrelsen har været i kontakt med Søfartsstyrelsen, der oplyser, at man i Danmark altid anvender ovennævnte bemyndigelse. Der er dog enkelte andre lande, der ikke anvender den. Der forhandles p.t. et nyt direktiv om klassifikationsselskaber, hvor det er anført at der kan indgås aftaler mellem myndighederne og klassifikationsselskaberne om ansvar (liability). Miljøstyrelsen finder, at den foreslåede bemyndigelse under alle omstændigheder bør bibeholdes, da man i modsat fald kan risikere, at klassifikationsselskaberne af principielle grunde ikke ønsker at indgå aftale om syn og certificering af skibe med hensyn til antibegroningssystemet. Samtidig skønnes det, at de mulige skader på skibet i forbindelse med klassifikationsselskabets syn af skibets antibegroningssystem, mens skibet er på værft, under alle omstændigheder vil være begrænsede.

Konklusion:

Lovteksten bibeholdes, men lovbemærkningerne justeres.

Konkrete bemærkninger

Danmarks Rederiforening har en række konkrete bemærkninger til henholdsvis implementeringen af Havretskonventionens artikel 220 og til havmiljølovens § 44.

Disse bemærkninger har sammen med Søfartsstyrelsens bemærkninger givet anledning til at den tværministerielle arbejdsgruppe måtte samles igen for på ny at drøfte implementeringen af Havretskonventionens artikel 220 i havmiljøloven. Der henvises i sin helhed til afsnittet ovenfor, der angår Havretskonventionen.

For så vidt angår havmiljølovens § 44 har Danmarks Rederiforening følgende to konkrete spørgsmål:

1. Der refereres i lovteksten til sølovens § 191 og § 206, stk. 2, men de nye bestemmelser i søloven vedrørende HNS-skader (HNS står for "Haazardous and Noxious substances" – farlige og skadelige stoffer)er ikke omtalt. De nye bestemmelser i søloven synes i det alt væsentlige, hvis ikke fuldt ud, at overflødiggøre bestemmelsen i havmiljøloven. Hvilke overvejelser har Miljøstyrelsen gjort sig i denne forbindelse ?
2. Danmarks Rederiforening må klart tage afstand fra udtalelsen om at farebegrebet i § 44 i havmiljøloven skulle have en lavere tærskel, end hvad der følger af sølovens farebegreb. Der henvises i denne forbindelse til lovmotiverne til L 79 fra Folketingssamlingen 79/80 (dengang § 46). Det fremgår af motiverne til § 46, at det farebegreb, der opereredes med i

§ 46, svarede til sølovens farebegreb. Udvidelsen i § 46 lå i, at der blev omfattet andre skadelige stoffer end olie som omfattet af søloven, og udvidelsen vedrørte også platforme. Lovmotiverne til den ændrede havmiljølov i 1993 ændrede ikke herpå. Skulle et andet farebegreb blive lagt til grund i § 44, må vi understrege, at området for det videregående begreb vil blive yderst begrænset henset til Danmarks konventionsmæssige forpligtelser under CLC (oliefondskonventionen) og HNS (konventionen om farlige flydende stoffer)

Spørgsmålene besvares samlet.

Den første havmiljølov, lov nr. 130 af 9. april 1980, indeholdt en bestemmelse i § 46, stk. 1 (i det væsentlige svarende til den nugældende § 44, stk. 1) om, at såfremt "der er sket eller er fare for udtømning eller udledning" og "dette medfører udgifter til beredskabs- eller bekæmpelsesforanstaltninger, skal sådanne udgifter bæres af skibets eller platformens ejere". Det var i bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1979-80, 2. samling, Tillæg A, spalte 1006) bl.a. anført, at der i sølovens §§ 267 og 282, stk. 2, er fastsat objektivt ansvar for enhver skade, der skyldes udtømning af olie fra et skib og for udgifterne til beredskabsforanstaltninger, såfremt der er sket eller er fare for udtømning af olie, og at "i § 46, stk. 1, bestemmes det supplerende hertil, at der indtræder objektivt ansvar for udgifter til rimelige beredskabsforanstaltninger i alle tilfælde, hvor der er sket eller er fare for forurening med skadelige stoffer".

Bestemmelsen i sølovens § 267 (nu § 191) blev indført ved lov nr. 227 af 24. april 1974 om ændring af søloven, som gennemførte 1969-konventionen om det privatretlige ansvar for skader ved olieforurening i dansk ret. Der var imidlertid ikke i § 267 eller 1969-olieansvarskonventionen udtrykkelig hjemmel til også at lade reglerne omfatte fare for forurening.

Under udvalgsbehandlingen vedrørende havmiljøloven ønskede udvalget ved spørgsmål 3 en nærmere redegørelse for begrundelsen for i § 46 at bestemme, at udgifterne til beredskabsforanstaltninger skulle betales af skibets ejere, selv om der alene var fare for udtømning eller udledning. Miljøministeren svarede bl.a., jf. Folketingstidende 1979-80, 2. samling, Tillæg B, spalte 504-505, at de typiske situationer, hvor der opstår fare for udtømning eller udledning af olie eller andre skadelige stoffer, er ved grundstødninger og kollisioner og at risikoen for forurening af havet i sådanne tilfælde er meget stor. Det er af afgørende betydning for at undgå eller begrænse en forureningsskade, at de nødvendige foranstaltninger hurtigt og effektivt kan iværksættes, og udgifterne kan blive betragtelige selv om en egentlig bekæmpelsesaktion ikke bliver fornøden. Det blev tilføjet, at det ikke var rimeligt, at den danske stat - og dermed de danske skatteydere - skal bære de omkostninger, der følger af en ofte uforsvarlig sejlads, og at det derfor blev foreslået, at udgifterne til beredskabs- eller bekæmpelsesforanstaltninger betales af skibets eller platformens ejere, såvel når der er sket, som når der alene

er fare for udtømmning eller udledning af olie eller andre skadelige stoffer. En lignende bestemmelse gjaldt allerede for så vidt angår de såkaldte tunge olier, f.eks. råolie, brændselsolie og tung dieselolie, jf. sølovens §§ 267 og 282, stk. 2, og bestemmelsen var endvidere i overensstemmelse med et bærende princip i 1969-konventionen om det privatretlige ansvar for skader ved olieforurening.

Ministeren indhentede en i tillægsbetænkningen (Folketingstidende 1979-80, 2. samling, Tillæg B, spalte 551-556) optrykt udtalelse af 18. marts 1980 fra Justitsministeriets lovfdeling om overensstemmelsen mellem det forhold, at § 46 også omfatter udgifter som følge af fare for udtømmning eller udledning og Danmarks internationale forpligtelse i henhold til 1969-konventionen om det privatretlige ansvar for skader ved olieforurening. Justitsministeriet konkluderede, at der ikke forelå nogen uoverensstemmelse mellem konventionens ansvarsregel i artikel 3 og bestemmelsen i § 46 i forslaget til lov om beskyttelse af havmiljøet.

1969-olieansvarskonventionen blev ændret ved 1992-protokollen af 27. november 1992, hvorved definitionen af hændelse blev udvidet til også at omfatte begivenheder som "fremkalder alvorlig og overhængende fare" for forureningsskade. Denne ændring blev indarbejdet i søloven ved lov nr. 205 af 29. marts 1995. I bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1994-95, Tillæg A, side 1491) er bl.a. anført, at denne definition afklarer et tidligere omdiskuteret spørgsmål om, hvorvidt olie, som betingelse for erstatning for afværgeforanstaltninger, rent faktisk skulle være udtømt eller udflydt fra skibet, og at dette spørgsmål nu er løst i konventionen i og med at begrebet "hændelse" ikke alene omfatter hændelser, som forårsager forureningsskade, men også hændelser som medfører alvorlig eller umiddelbar fare for forureningsskade. Det var dog fortsat en betingelse, at der skal være indtruffet en "begivenhed" med de pågældende skibe og det var således ikke tilstrækkeligt, at et skibs almindelige (dårlige) tilstand ansås at udgøre en risiko.

Havmiljøloven af 1980 blev ophævet og erstattet af den nugældende havmiljølov ved lov nr. 476 af 30. juni 1993 om beskyttelse af havmiljøet, d.v.s. efter vedtagelsen af 1992-protokollen til 1969-olieansvarskonventionen, men inden protokollen var implementeret i dansk ret ved ændringen af søloven i 1995. Ved havmiljøloven af 1993 fik § 44 sin nuværende udformning. I bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1992-93, Tillæg A, spalte 7342) er bl.a. anført, at § 44, stk. 1, "supplerer" sølovens §§ 267 og 282, stk. 2, om olieansvar, og at der efter stk. 1 indtræder "objektivt ansvar for udgifter til rimelige beredskabsforanstaltninger i alle tilfælde, hvor der er sket eller er fare for forurening med skadelige stoffer."

Hverken vedtagelsen af 1992-protokollen eller den deraf følgende ændring af søloven i 1995 gav anledning til ændring af havmiljølovens farebegreb. Hertil kommer, at havmiljølovens beskyttelsesfelt er at forebygge og begrænse forurening og anden påvirkning af natur og miljø, herunder særligt havmiljøet, jf. lovens § 1. Havmiljølovens begreb "fare" er således forskelligt fra sølovens krav om "alvorlig og umiddelbar fare" og har en lavere "tærskel" for farens indtræden.

Spørgsmålet om anvendelse og fortolkning af havmiljøloven, herunder samspillet med sølovens regler, henhører i sidste ende under domstolene. I den forbindelse bemærkes, at Sø- og Handelsretten i sagen optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1988, side 779, om udgifter til eftersøgning i Nordsøen af gifttromler tabt af Dana Optima, bl.a. med henvisning til, at havmiljøloven supplerer søloven, fastslog, at sølovens globalbegrænsningsregler også gælder for udgifter pålagt i medfør af havmiljøloven. I den ovenfor omtalte dom af 24. juni 2005 om M/T Brage Pacific lagde Sø- og Handelsretten til grund, at sølovens farebegreb gælder for forureningsskade omfattet af søloven, d.v.s. for bestandig mineralsk olie, jf. definitionen heraf i sølovens § 191, stk. 4, og at havmiljølovens farebegreb gælder for anden udledning, i den omhandlede sag gasolie, således at de to regelsæt gælder "parallelt", men med hver sit anvendelsesområde. I den ligeledes omtalte dom af 1. juni 2005 om M/S Minerva fastslog Sø- og Handelsretten, at "ejer" i havmiljølovens § 44, stk. 1, skal fortolkes som den registrerede ejer i overensstemmelse med sølovens § 191.

Endelig bemærkes, at der er vedtaget nye internationale regler om visse former for forurening i bunkersoliekonvention og HNS-konventionen (Hazardous and Noxious Substances), som er indarbejdet i søloven ved lov nr. 599 af 24. juni 2005 om ændring af søloven med henblik på senere ikrafttræden. Der ses ikke i disse regler eller bemærkningerne til lovforslaget at være taget stilling til forholdet til havmiljølovens regler, men udgangspunktet på dette område må også være, at havmiljøloven supplerer søloven, idet også dette fortolkningsspørgsmål dog i sidste ende henhører under domstolene.

Konklusion

Spørgsmålene har givet anledning til en præcisering i bemærkningerne til lovforslaget. Ovennævnte svar er således indføjet i de almindelige bemærkninger under pkt. 2.2.6.