

Til lovforslag nr. L 79. Betænkning afgivet af miljø- og planlægningsudvalget den 29. februar 1980

Betænkning

over

Forslag til lov om beskyttelse af havmiljøet

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder haft samråd med miljøministeren. Udvalget har desuden stillet en række spørgsmål til ministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Som bilag til betænkningen er optrykt nogle af udvalgets spørgsmål og ministerens besvarelse heraf.

Under et samråd har miljøministeren givet tilsagn om, at spørgsmålet om en bredere sammensætning af miljøankenævnet – bortset fra det i L 86 foreslåede nævn til behandling af sager efter by- og landzonejoven – ud fra et samfundsmæssigt synspunkt generelt vil blive taget op til overvejelse i forbindelse med miljøbeskyttelseslovens revision i folketingsåret 1980–81.

I denne forbindelse har ministeren tilkendegivet, at ministeren vil være indstillet på, at flere organisationer får indflydelse på miljøankenævnets sammensætning.

Et *flertal* (udvalget med undtagelse af venstres, det konservative folkepartis og fremskridtspartiets medlemmer af udvalget) kan tilslutte sig dette.

For så vidt angår spørgsmålet om at præcisere rækkevidden af ordet »individuel«, jfr. lovforslaget § 54, stk. 1, nr. 2, har miljøministeren over for udvalget udtalt, at selv om en afgørelse kan have interesse for den helt ubestemte kreds af personer, der – direkte eller indirekte – måtte føle sig berørt af f. eks. en dumpningstilladelse, vil det næppe være muligt eller administrerbart at give en sådan ubestemt kreds adgang til at klage over afgørelser.

Afgørelser i medfør af havmiljølovforslaget, der kan indebære dispositioner på det åbne hav – ofte fjernt fra kysten – kan be-

røre en større og ubestemt personkreds, som i almindelighed ikke vil have mulighed for at påklage afgørelsen.

Det vil derfor være rimeligt foruden erhvervsfiskeinteresser tillige at anerkende foreninger og grupper som klageberettigede, hvis medlemskredsen berøres væsentligt af beslutningen.

Et *flertal* (udvalget med undtagelse af venstres og det konservative folkepartis medlemmer af udvalget) kan tilslutte sig dette.

Herefter indstiller et *flertal* (socialdemokratiets, socialistisk folkepartis, det radikale venstres og kristeligt folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de af miljøministeren stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* (venstres medlemmer af udvalget) vil redegøre for sin stilling ved lovforslagets 2. behandling.

Et *andet mindretal* (det konservative folkepartis medlemmer af udvalget) vil redegøre for sin stilling ved lovforslagets 2. behandling

Et *tredje mindretal* (fremskridtspartiets medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af miljøministeren og det af mindretallet stillede ændringsforslag.

Mindretallet finder imidlertid grund til at fremhæve, at det miljøankenævn, som var det konservative folkepartis alibi for i forsommeren 1973 at gennemføre miljøreformen sammen med socialdemokratiet, har vist sig at være et næsten totalt ligegyldigt omsvøbsforetagende, som yderligere har den for et

demokrati helt fundamentale svagheit, at der ikke kan gøres et politisk ansvar gældende over for afgørelser truffet af ankenævnet.

Ankenævnets indsats siden 1. oktober 1974 er stort set gået ud på gennem overfortolkninger og en pedantisk håndtering af de formelle regler at frigøre sig for ansvaret som klageinstans, således at anker til miljøankenævnet stort set er spild både af myndighedernes og borgernes tid. Et forhold, som ankechef Jørgen Graff Nielsen da også over for offentligheden har tilkendegivet gennem en udtalelse om, at borgerne meget sjældent har noget ud af at anke.

Fremskridtspartiet finder derfor, at miljøankenævnet er inderligt overflødig, og vil derfor arbejde for at afskaffe det.

Et *fjerde mindretal* (venstresocialisternes medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af mindretallet tiltrådte ændringsforslag.

Ændringsforslag

Til § 37

Af *miljøministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af Ole Bernt Henriksen (KF) og Niels Andersen (KF)):

1) », i hovedstadsområdet hovedstadsrådet,« udgår.

Til § 38

2) I *stk. 1* udgår », i hovedstadsområdet hovedstadsrådet,«.

3) Efter *stk. 1* indsættes som nyt stykke:

»*Stk. 2*. I hovedstadsområdet underretter amtsrådene og Københavns kommune hovedstadsrådet om det opstillede beredskab.«

Stk. 2 bliver herefter *stk. 3*.

Af et *mindretal* (Thorndahl (FP) og Maisted (FP)):

Til § 53

4) I *stk. 1* indsættes efter nr. 3 som nyt nummer:

»4) § 57 om ændring eller tilbagekaldelse af tilladelser for så vidt angår dumpning og

afbrænding af stoffer eller materialer på havet.«

Af *miljøministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af Ole Bernt Henriksen (KF), Niels Andersen (KF) og Waldorff (VS)):

§ 65

5) § 65 affattes således:

»§ 65. Miljøministeren kan undtage visse kategorier af skibe fra reglerne i kapitel 5«.

Bemærkninger

Til nr 1-3

Under udarbejdelsen af lovforslaget har spørgsmålet om den mest hensigtsmæssige tilrettelæggelse af beredskabet mod olie- og kemikaliefurening af kyster og havne i hovedstadsområdet været overvejet i amtsrådsforeningen og i hovedstadsrådet. Der er nu opnået enighed om, at den udøvende opgave med at forestå og koordinere indsatsen i forbindelse med alvorlige og omfattende forureninger i hovedstadsregionen af praktiske hensyn bedst kan varetages af de 3 amtskommuner og Københavns kommune. Disse har i modsætning til hovedstadsrådet både det personel og udstyr, som udøvelsen af beredskabet forudsætter.

Da beredskabet alene vedrører oprensning på strandarealerne, er det ikke fundet nødvendigt, at hovedstadsrådet forestår koordineringen af kommunernes beredskabsplaner.

Til nr. 4

Det er naturligtvis i afgørende strid med det administrative ankesystem, at væsentlige afgørelser ikke kan påklages. Det må derfor betragtes som en fejl, at tilbagekaldelse af tilladelser efter lovforslagets § 57 ikke kan påklages.

En godkendelse kan efter lovforslaget påklages, ligesom en afvisning af en ansøgning også kan påklages. Derimod kan en meddelt godkendelse, der senere annulleres, ikke påklages, medmindre ændringsforslaget vedtages.

Til nr. 5

Såvel Marpol-konventionen som Østersø-konventionen åbner mulighed for uden tidsbegrænsning at undtage visse mindre skibe fra konventionernes bestemmelser om ud-tømning af kloakspildevand. Lovforslagets tidsbegrænsning foreslås derfor ophævet.

Svend Andersen (S) Camre (S) fmd. Demsitz (S) Jytte Hilden (S) Westh (S)

Erik B. Smith (S) Taanquist (S) Bolvig (RV) Svend Erik Hovmand (V)

Bundgaard Nielsen (V) Ole Bernt Henriksen (KF) Niels Andersen (KF)

Steffensen (KrF) Margrete Auken (SF) Waldorff (VS) Thorndahl (FP) nfmd.

Maisted (FP)

Partierne CD og DR var ikke repræsenteret ved medlemmer i udvalget.

Spørgsmål til miljøministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 1:

Agter ministeren at gøre brug af bemyndigelsen i § 65 til at undtage visse kategorier af skibe fra reglerne i kap. 5?

Svar:

Bemyndigelsen i lovforslagets § 65 tager sigte på at tilgodese Marpol- og Østersø-konventionens mulighed for at undtage visse skibe fra konventionernes bestemmelser om udtømmning af kloakspildevand.

Bortset fra mindre skibe er der i konventionerne mulighed for at undtage store eksisterende skibe i op til 10 år:

1. Skibe på 200 bruttoregistertons og derover.
2. Skibe på under 200 bruttoregistertons som er godkendt til befordring af flere end 10 personer.
3. Skibe som ikke har en målt bruttoregister-tonnage og som er godkendt til befordring af flere end 10 personer.

Bemyndigelsen vil blive anvendt i overensstemmelse med konventionernes undtagelsesmuligheder i op til 10 år.

Eksisterende skibe, som er godkendt til befordring af flere end 400 personer, vil dog i medfør af Østersø-konventionen kun blive undtaget fra reglerne i lovforslagets kap. 5, såfremt det findes godtgjort, at det pågældende skib ellers må undergå urimelige konstruktionsmæssige ændringer.

10 års perioden er således gældende for såvel de største som de mindste erhvervsfartøjer. Jeg er indstillet på at ændre lovforslaget, således at der for de mindste kategorier af erhvervsfartøjer kan gives en ikke tidsbestemt dispensation fra lovens udtømningsbestemmelser, hvilket vil være muligt i henhold til konventionerne.

§ 65 vil i så fald få følgende ordlyd:

»Miljøministeren kan undtage visse kategorier af skibe fra reglerne i kap. 5.«

Spørgsmål 2:

Ad besvarelsen af spørgsmål 1 ønskes en klargøring af, hvilke regler der efter ministe-

rens opfattelse bør være gældende for de mindre fartøjer, herunder fartøjer til erhvervsfiskeri, i Østersøområdet.

Svar:

For de i svaret til spørgsmål 1 under numrene 1-3 nævnte eksisterende skibe, der omfatter:

- Skibe på 200 bruttoregistertons og derover.
- Skibe på under 200 bruttoregistertons som er godkendt til befordring af flere end 10 personer.
- Skibe som ikke har en målt bruttoregister-tonnage og som er godkendt til befordring af flere end 10 personer,

vil bemyndigelsen i § 65 blive brugt i op til 10 år. For skibe under den nævnte tonnage eller med et lavere godkendt personantal finder jeg det rimeligt at anvende bemyndigelsen udover denne tidsgrænse så længe, der ikke internationalt er fastsat særlige regler for disse skibe.

Specielt for Østersøområdet vil denne anvendelse af bemyndigelsen i § 65 betyde, at så godt som alle danske fartøjer, der traditionelt fisker i Østersøområdet, vil blive undtaget fra lovforslagets udtømningsbestemmelser for kloakspildevand, da de er under 200 bruttoregistertons.

Eventuelle eksisterende fiskefartøjer over 200 bruttoregistertons, der fisker i Østersøområdet, vil kunne få en dispensation fra udtømningsbestemmelserne i op til 10 år.

Spørgsmål 3:

Ad § 46 udbedes begrundelserne for at udgifterne til beredskabs- eller bekæmpelsesforanstaltninger også skal betales af ejeren, hvis der alene er tale om fare for udtømmning eller udledning.

Svar:

De typiske situationer, hvor der opstår fare for udtømmning eller udledning af olie eller andre skadelige stoffer, er ved grundstødninger og kollissioner.

Risikoen for forurening af havet i sådanne tilfælde er meget stor, og det er af afgørende betydning for at undgå eller begrænse en forureningssskade, at de nødvendige foranstaltninger hurtigt og effektivt kan iværksættes.

Miljøstyrelsen, som varetager olie- og kemikalieberedskabet på havet, vil derfor altid sende et eller flere fartøjer til havaristen, dels for at observere om udslip finder sted, dels for at have oliebobme, olieoptagere m. v. i beredskab. Ofte er flyrekognoscering nødvendig, idet olie, der flyder ud fra bunden af et tankskib, ofte først ses på overfladen en vis afstand fra havaristen.

Udgifterne til de nævnte beredskabsforanstaltninger kan blive betragtelige, også selv om en egentlig bekæmpelsesaktion ikke bliver fornøden. Eksempelvis kan nævnes, at miljøstyrelsens beredskabsudgifter i forbindelse med en grundstødning i juni 1979 på Hatter Barn af et finsk tankskib lastet med 10.000 tons gasolie beløb sig til ca. 70.000 kr.

I sådanne sager vil det imidlertid ofte vise sig umuligt eller for kostbart at søge beløbet inddrevet igennem en retssag i udlandet. Dette gør sig i særlig grad gældende i de såkaldte bekvemmelighedsflagstater.

Det findes ikke rimeligt, at den danske stat – og dermed danske skatteydere – skal bære de omkostninger, der følger af en ofte uforvarlig sejlads. Derfor foreslås det i lovforslagets § 46, 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.

Det bemærkes, at en lignende bestemmelse allerede i dag gælder, for så vidt angår de såkaldte tunge olier, f. eks. råolie, brændselsolie og tung dieselolie, jfr. sølovens §§ 267 og 282, stk. 2. Bestemmelsen er endvidere i overensstemmelse med et bærende princip i den internationale konvention af 29. november 1969 om det privatretlige ansvar for skader ved olieforurening.

Spørgsmål 4:

»Finder ministeren, at en strafferamme på maksimum 1 år står i rimeligt forhold til de miljøskader, der kan opstå, jfr. § 61?«

Svar:

Både for så vidt angår overtrædelser af selve loven (§ 59) som af bekendtgørelser, udfærdiget i medfør af loven (§ 61), er strafferammen bøde, hæfte eller fængsel i indtil 1 år. I begge tilfælde gælder det endvidere, at der under visse omstændigheder vil kunne være tale om overtrædelser af den øvrige lovgivning, herunder navnlig den borgerlige straffelov, hvor overtrædelser af kapitlerne 20 og 21 om forskellige almen-farlige eller almen-skadelige handlinger vil kunne komme på tale. Strafferammen vil her i visse situationer ligge højere end den, der er indeholdt i lovforslaget.

På denne baggrund finder jeg det ikke nødvendigt at forhøje strafferammen i lovforslaget. Det tilføjes i denne forbindelse, at den bødestraf, som vil kunne ikendes i medfør af loven, ikke er afhængig af, om strafferammen for fængsel er 1 år eller mere.

Som det vil være udvalget bekendt, har jeg på baggrund af en undersøgelse af anklagemyndighedens og domstolenes praksis i forbindelse med straffesager efter miljø- og levnedsmiddelloven anmodet justitsministeriet om at søge udvirket, at anklagemyndigheden i fremtidige sager søger gennemført en skæpelse af den hidtil fulgte praksis, således at bødepåstanden afsnes efter overtrædelsens art og grovhed samt til den eventuelle økonomiske fordel, der er indvundet eller tilsigtet, på samme måde som det er tilkendegivet i bemærkningerne til lovforslaget om miljøbeskyttelse.

Som jeg orienterede udvalget om i mit svar af 16. december 1979, er det mit håb, at der med rigsadvokatens henstilling til anklagemyndigheden af 9. oktober 1979 er skabt det fornødne grundlag for en skærpet straffep praksis, der sikrer, at straffens størrelse efter en almindelig opfattelse kommer til at stå i rimeligt forhold til den forvoldte skade.

Spørgsmål 5:

Under henvisning til besvarelsen af spørgsmål 9 (ikke optrykt) spørges, om ministeren vil finde det økonomisk overkommeligt, at gennemføre en flyovervågning af danske farvande i lighed med den efter det oplyste over Den Engelske Kanal organiserede, der med uvarslet inspektion antages at have en væsentlig præventiv funktion.

Svar:

Der udføres i dag ikke flyovervågning af danske farvande med det primære formål at udøve en egentlig miljøkontrol.

Forsvarets fly rapporterer imidlertid forureninger og forurenere til miljøstyrelsen i forbindelse med rutine- og øvelsesflyvninger, ligesom den civile luftfart er anmodet om at indrapportere sådanne observationer.

Det må dog erkendes, at denne miljøovervågning og kontrol er noget tilfældig og næppe har nogen væsentlig præventiv virkning.

Det må ligeledes erkendes, at flyobservation er langt den mest effektive og hurtigste måde, hvorpå man kan overvåge og kontrollere et bestemt havområde såvel ved dag som ved nat. Der tænkes her på anvendelsen af elektroniske overvågningsanlæg, såsom infrarødt udstyr og radar m. v., som bl. a. anvendes af den svenske kystvagt.

Til disse fordele skal lægges den væsentlige præventive virkning, der er en følge af flyenes store hastighed, som giver en kort reaktionstid for den eventuelle forurener til at få stoppet udtømminger, der vil kunne henføres til det pågældende skib.

Ud fra miljøhensyn ville det derfor være meget ønskeligt at få etableret en egentlig flyovervågning af danske farvande, men en sådan vil ikke kunne afholdes over de nuværende budgetter, der som forudsat primært

skal tilgodese opbygningen og driften af et egentligt bekæmpelsesberedskab.

Jeg vil imidlertid bede miljøstyrelsen om at undersøge forskellige muligheder for flyovervågning, og hvilke økonomiske konsekvenser disse vil indebære.

Spørgsmål 6:

Ad besvarelsen af spørgsmål 5 spørges, om ministeren i forbindelse med undersøgelsen af forskellige muligheder for flyovervågning vil overveje muligheden for at gennemføre en mere formaliseret pligt for forsvarets fly til at rapportere om stedfundne forureninger af havet.

Svar:

Ved udfærdigelsen af de i lovforslagets § 42 nævnte nærmere regler for indrapportering vil der efter forhandling med forsvarsministeriet blive fastsat regler for indberetningen for forsvarets fly.

Jeg skal dog tilføje, at den eksisterende indberetningsordning for forsvarets fly har fungeret tilfredsstillende i betragtning af, at der ikke har været tale om en egentlig havmiljøovervågning, men derimod om udførelse af sekundære opgaver i det omfang, det har været muligt i forbindelse med flyvning i andet øjemed.