

Tillægsbet. o. lovf. vedr. beskyttelse af havmiljøet

Til lovforslag nr. L 79. Tillægsbetænkning afgivet af miljø- og planlægningsudvalget den 19. marts 1980

Tillægsbetænkning

over

Forslag til lov om beskyttelse af havmiljøet

Udvalget har efter lovforslagets 2. behandling behandlet dette 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. Disse besvareelser er optrykt som bilag til tillægsbetænkningen.

Udvalget har endelig modtaget en skriftlig og mundtlig henvendelse fra Danmarks Rederiforening.

Herefter indstiller *udvalget* lovforslaget til *vedtagelse* med det af miljøministeren stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* (fremskridtspartiets medlemmer af udvalget) skal dog igen meget stærkt understrege, at man finder det aldeles urimeligt, at der ikke, som mindretallet foreslog til lovforslagets 2. behandling, blev givet ankeadgang i de tilfælde, hvor tilladelser efter §

57 bliver tilbagekaldt.

Ændringsforslag

Af *miljøministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 46

I *stk. 1* indsættes efter ordene »skal sådanne udgifter«: »for alle rimelige forholdsregler«.

Bemærkninger

Ændringsforslaget tilsigter at præcisere, at ejeren af skibe eller platforme alene skal dække beredskabs- eller bekæmpelsesforanstaltninger, der er rimelige i den konkrete situation. Herved bringes bestemmelsen i sproglig overensstemmelse med den tilsvarende regel i sølovens § 267.

Svend Andersen (S) Camre (S) fmd. Demnitz (S) Jytte Hilden (S) Eggert Petersen (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), nfm.

Maisted (FP)

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

Udvalgets spørgsmål til miljøministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 1:

Udvalget udbeder sig de af ministeren under samrådet om spørgsmål C lovede oplysninger om andre lande med en lovgivning svarende til reglerne i § 46 om redernes afholdelse af udgifter til beredskabs- eller bekæmpelsesforanstaltninger, der er udført alene som følge af fare for udtømmning eller udledning.

Svar:

Siden de første nordiske sølove fra 1890'erne har der været et snævert samarbejde på det søretlige område mellem Danmark, Norge og Sverige. Dette samarbejde er også kommet til udtryk under forberedelsen og tilslutningen til internationale konventioner på dette område.

Såvel Danmark som Norge og Sverige har – tillige med en lang række af FNs medlemslande – tilsluttet sig 1969-konventionen om det privatretlige ansvar for skader ved olieforurening.

Konventionens regler er i Danmark og Norge gennemført som et særligt kapitel i søloven, medens reglerne i Sverige er gennemført som en særlig lov. De bestemmelser, der således er gennemført i de nordiske lande, er indholdsmæssigt overensstemmende.

I Norge findes reglerne ligesom i Danmark i sølovens kapitel 12. Såvel miljøstyrelsen som industriministeriet har over for mig oplyst, at de norske myndigheder fortolker de omhandlede bestemmelser i 1969-konventionen og søloven i overensstemmelse med den danske opfattelse, hvorefter en »faresituation« anses for at være dækket af bestemmelserne såvel i 1969-konventionen som i søloven.

Norge forbereder ligesom Danmark tilslutningen til »MARPOL-konventionen« (den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe 1973 og 1978-protokollen til denne konvention). Den fornødne lovgivning har i Norge været forberedt i to led.

Dels som en række ændringer i den norske sødygtighedslov (udledningskriterier, konstruktionskrav m. v.) og dels som en række ændringer i den norske miljøbeskyttelseslov (beredskab, forureningsbekæmpelse m. v.)

I det andet led (ændringerne i miljøbeskyttelsesloven) indgår regler, der indholdsmæssigt svarer til § 46, stk. 1, i lovforslaget om beskyttelse af havmiljøet. De pågældende bestemmelser er §§ 64 og 66 i Ot.prp. (Odelstingslovforslag) nr. 11 om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven).

Jeg beklager i denne forbindelse, at jeg i samrådet fredag den 13. ds. fejlagtigt meddelte, at disse regler var gennemført i november 1979. Efter fornyede oplysninger fra det norske miljøministerium kan jeg oplyse, at kun det første led i det samlede lovkompleks, nemlig ændringerne i sødygtighedsloven, blev gennemført i november 1979. Ændringerne i forurensningsloven er nu under behandling i Stortinget og kan ventes vedtaget i løbet af foråret.

I henhold til §§ 64 og 66 i det norske lovforslag vil de norske myndigheder kunne kræve omkostningerne i forbindelse med indgreb mod akut forurening eller fare for akut forurening dækket af den ansvarlige, uafhængigt af, om der foreligger subjektiv skyld.

Disse regler er generelle og gælder ved alle former for forurening eller forureningsfare.

Det er over for miljøstyrelsen oplyst, at der ikke i Norge har været rejst spørgsmål om, hvorvidt disse bestemmelser skulle være i strid med 1969-konventionen. Dette skyldes ifølge oplysningerne fra det norske miljøministerium, at der ikke i Norge har været rejst tvivl om rækkevidden af 1969-konventionen.

I Sverige findes 1969-konventionens regler som nævnt i en særlig lov af 17. december 1973 om ansvar for olieskade til søs.

Embedsmænd i det svenske Sjöfartsverk har over for miljøstyrelsen oplyst, at de svenske myndigheder fortolker 1969-konventionen på linje med de danske myndigheder.

Spørgsmål 2:

Ministeren bedes indhente en udtalelse fra justitsministeriets lovafdeling om overensstemmelsen mellem de i spørgsmål 1 nævnte regler i § 46 og Danmarks internationale for-

pligtelse i henhold til 1969-konventionen om det privatretlige ansvar for skader ved olieforurening.

Svar:

Spørgsmålet har som anmodet været forelagt justitsministeriet, der har afgivet vedlagte udtalelse af 18. marts 1980, hvortil jeg kan henholde mig.

JUSTITSMINISTERIET

Den 18. marts 1980

Miljøministeriet

1. Miljøministeriet har anmodet justitsministeriet om en udtalelse i anledning af spørgsmål 2 fra folketingets miljø- og planlægningsudvalg vedrørende forslag til lov om beskyttelse af havmiljøet (L 79), der er sålydende:

»Ministeren bedes indhente en udtalelse fra justitsministeriets lovafdeling om overensstemmelsen mellem de i spørgsmål 1 nævnte regler i § 46 og Danmarks internationale forpligtelse i henhold til 1969-konventionen om det privatretlige ansvar for skader ved olieforurening.«

Spørgsmål 1 er sålydende:

»Udvalget udbeder sig de af ministeren under samrådet om spørgsmål C lovede oplysninger om andre lande med en lovgivning svarende til reglerne i § 46 om redernes afholdelse af udgifter til beredskabs- eller bekæmpelsesforanstaltninger, der er udført alene som følge af fare for udtømning eller udledning.«

2. I den anledning skal man udtale følgende:

§ 46, stk. 1, i lovforslaget er sålydende:

»Såfremt der er sket eller er fare for udtømning eller udledning, som er i strid med kapitlerne 2-6 eller forskrifter udstedt i medfør af §§ 32 og 34 eller omfattes af § 58, og dette medfører udgifter til beredskabs- eller bekæmpelsesforanstaltninger, skal sådanne udgifter bæres af skibets eller platformens ejere.«

Den i spørgsmålet nævnte konvention om det privatretlige ansvar for skader ved olieforurening er indarbejdet i dansk lovgivning ved sølovens kapitel 12, der fik sin nuværende formulering ved lov nr. 227 af 24. april 1974.

Konventionens bestemmelser om grundlaget for ansvar for skader forårsaget af olieforurening er formuleret i sølovens § 267, som nøje følger konventionens sproglige affattelse. Bestemmelsens stk. 1 er sålydende:

»Ejeren af et skib, der transporterer olie i bulk som last, er uden hensyn til skyld ansvarlig for enhver skade uden for skibet, som skyldes forurening forårsaget af olie, herunder bunkersolie, der udtømmes eller udflyder fra skibet, samt for udgifter eller skade, som forårsages af rimelige forholdsregler, der tages, efter at den pågældende hændelse er indtruffet, med henblik på at afværge eller begrænse den nævnte skade. Ved »skib« forstås også andet fartøj, der er indrettet til transport af olie i bulk som last.«

Det fremgår af bemærkningerne til § 46 i forslaget til havmiljølov, at miljøministeriet har lagt til grund, at sølovens § 267 (og dermed konventionen) fastlægger et objektivi 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.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at det ikke er hensigten med den foreslåede § 46 at ændre selve ansvarsreglen i sølovens § 267, men derimod at fastlægge, at en tilsvarende ansvarsregel skal finde anvendelse også på udtømning af andre farlige stoffer end olie.

Det er oplyst for justitsministeriet, at Danmarks rederiforening bl. a. i en skrivelse af 7. marts 1980 har givet udtryk for den opfattelse, at konventionen og sølovens § 267 ikke omfatter udgifter ved forebyggende foranstaltninger, såfremt der alene består en fare for udtømning af olie, og at reglen i den foreslåede § 46, hvorefter ejeren af et skib er objektivi ansvarlig for udgifter ved beredskabs- eller bekæmpelsesforanstaltninger også i tilfælde, hvor der alene er fare for skadelig udtømning, således indebærer en udvidelse af ansvarsområdet i forhold til konventionen.

Rederiforeningen har begrundet sin opfattelse med, at sølovens § 267, stk. 1, anvender følgende formulering:

»... udgifter eller skade, som forårsages af rimelige forholdsregler, der tages, efter at

den pågældende hændelse er indtruffet, med henblik på at afværge eller begrænse den nævnte skade.«

I 5. betænkning afgivet af udvalget til revision af søloven angående ansvar for olieskader, der er optrykt som bilag til det lovforslag, der ligger til grund for sølovens § 267, udtales det bl. a.:

»Det er som nævnt i bestemmelsen alene rimelige forholdsregler, der tages, *efter* at den pågældende hændelse er indtruffet, som ejeren af skibet er forpligtet til at dække udgifterne til.«

På grundlag af en bemærkning i en norsk betænkning (NOU 1973 : 46 Erstatningsansvar for skade ved oljesøl fra skib, side 18) antager rederiforeningen, at »hændelse« må forstås som en begivenhed, hvorved der sker et olieudslip.

Efter justitsministeriets opfattelse er rederiforeningens forståelse af udtrykket »hændelse« vanskelig at forene med konventionens artikel 1, pkt. 8, der definerer »hændelse« som

»enhver begivenhed, eller en række af begivenheder, som har samme oprindelse, og som forårsager forureningsskade.«

Denne formulering må efter justitsministeriets mening føre til, at ikke blot en begivenhed, der øjeblikkelig medfører forurening, men også en begivenhed, som forårsager en *senere* forureningsskade, betegnes som en »hændelse«.

Efter justitsministeriets opfattelse tjener bestemmelsen i sølovens § 267 om, at »rimelige forholdsregler (skal være taget), *efter* at den pågældende hændelse er indtruffet« og den hertil svarende bestemmelse i konventionen (artikel 1, pkt. 7) alene til at præcisere, at det kun er udgifter til forebyggende foranstaltninger, der er truffet i anledning af en konkret faresituation, der kan pålægges et skibs ejer, hvorimod udgifter til det almindelige beredskab, f. eks. patruljering og vagttjeneste, ikke er omfattet af konventionens regler.

Spørgsmålet om, hvorvidt der kan blive tale om at anvende konventionens regler i tilfælde, hvor der alene har foreligget *fare* for olieforurening, kan efter justitsministeriets opfattelse derfor ikke besvares på grundlag af en fortolkning af udtrykket »hændelse«.

3. Konventionen definerer i artikel 1, pkt. 6, »forureningsskade« således:

»Tab eller skade forårsaget uden for det skib, som transporterer olie, ved forurening hidrørende fra udflydning eller udtømning af olie fra skibet, uanset hvor sådan udflydning eller udtømning måtte ske, og indbefatter udgifterne ved forebyggende forholdsregler samt yderligere tab eller skade forårsaget af forebyggende forholdsregler.«

Denne bestemmelse kunne efter sin ordlyd læses således, at det er en betingelse for, at der foreligger »forureningsskade« i konventionens forstand, at forurening faktisk har fundet sted. Er denne betingelse opfyldt, vil forureningsskaden herefter ikke alene omfatte den direkte skade, der følger af forurening, men den vil tillige indbefatte udgifterne ved forebyggende forholdsregler samt yderligere tab eller skade forårsaget af forebyggende forholdsregler.

Efter justitsministeriets mening er det imidlertid mere nærliggende at forstå bestemmelsen således, at der foreligger en »forureningsskade«, *enten* når en forurening faktisk har fundet sted, *eller* når der er indtrådt en hændelse, der kan forårsage forurening, og som derfor har medført, at der er iværksat forebyggende forholdsregler.

Justitsministeriet finder, at den sidstnævnte fortolkning tillige er bedst stemmende med konventionens intentioner. Den modsatte forståelse ville opfordre til, at foranstaltninger til bekæmpelse af en truende forurening først iværksættes, når en forurening faktisk er sket.

4. Efter konventionens artikel 3 er ejeren af et skib ansvarlig for enhver forureningsskade foranlediget af olie, der er udflydt eller udtømt fra skibet som følge af en hændelse.

Ansvarsreglen i konventionens artikel 3 kunne efter sin ordlyd forstås således, at konventionen kun finder anvendelse, hvor der faktisk har fundet olieudslip sted. Efter justitsministeriets opfattelse kan det imidlertid ikke antages, at det – i strid med konventionens intentioner – har været hensigten med reglen i artikel 3 at indskrænke konventionens anvendelsesområde i forhold til den forståelse af begrebet »forureningsskade« i artikel 1, pkt. 6, som er lagt til grund ovenfor, hvilket indebærer, at også udgifter til forbyggende foranstaltninger iværksat, når

der er indtrådt en begivenhed, der indebærer fare for olieforurening, kan pålægges ejeren af skibet.

5. Herefter finder justitsministeriet ikke, at der foreligger nogen uoverensstemmelse mellem konventionens ansvarsregel i artikel 3 og bestemmelsen i § 46 i forslaget til lov om beskyttelse af havmiljøet.

Efter justitsministeriets opfattelse foreligger der dog ikke fuldstændig overensstem-

melse mellem ordlyden af lovforslagets § 46 og konventionens regler, idet de udgifter, der efter lovforslaget kan blive tale om at pålægge ejeren til beredskabs- eller bekæmpelsesforanstaltninger ikke – som efter konventionens art. 1, pkt. 7 – er begrænset til »rimelige forholdsregler«. Det fremgår imidlertid af bemærkningerne til lovforslaget, at det heller ikke på dette punkt har været hensigten at fravige konventionens regler.

Spørgsmål 3:

Det bedes oplyst, om redere normalt vil være forsikret mod udgifter, der pålægges dem i medfør af de i spørgsmål 1 nævnte regler i § 46.

Svar:

Spørgsmålet kan besvares bekræftende.

Efter sølovens § 273 skal ejeren af et dansk skib, som medfører over 2.000 tons olie i bulk som last have en godkendt forsikring eller anden garanti til dækning af an-

svar for olieforureningsskader, herunder omkostninger ved forebyggende forholdsregler, truffet med henblik på at afværge eller begrænse olieforureningsskade. Begrebet »olie«, som det anvendes i søloven, omfatter imidlertid kun de såkaldte »tunge olier«, dvs. enhver bestandig olie, herunder råolie, brændselolie, tung dieselolie, smøreolie og hvalolie.

For så vidt angår laster under 2.000 tons, bunkersolie samt andre olieprodukter og skadelige stoffer i øvrigt, er der ikke i dansk lovgivning fastsat en tilsvarende *forsikringspligt* for ansvar for skader, forvoldt af sådanne stoffer, over for tredjemand. Som altovervejende hovedregel vil skibets sædvanlige forsikring imidlertid dække et sådant ansvar.