

Til lovforslag nr. L 205. Betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 27. maj 1993

Betænkning

over

Forslag til lov om beskyttelse af havmiljøet

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

Der er af miljøministeren og af et mindretal stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Vedrørende udnyttelsen af lovens bemyndigelser

Miljøministeren har over for udvalget tilkendegivet, at han er indstillet på, at udvalget underrettes om de bekendtgørelser, der udstedes i medfør af loven, inden ministerens endelige stillingtagen.

Vedrørende § 8 (den kreds, der skal høres over regler, der udstedes i medfør af loven)

Miljøministeren har over for udvalget oplyst, at berørte arbejdstagerorganisationer vil få udkast til regler, der udstedes i medfør af loven, til udtalelse og således skal opfattes som værende omfattet af »interesserede landsomfattende erhvervs- og miljøorganisationer«.

Vedrørende deponering under havbunden

Miljøministeren har over for udvalget præciseret, at deponering under havbunden er omfattet af udtrykket »bortskaffelse i havet« i definitionen af »dumpning«, jf. § 4, og dermed af dumpningsforbudet i § 25.

Vedrørende forureningsbegrebet

Miljøministeren har over for udvalget redegjort for overvejelserne vedrørende en mere præcis definition af begrebet »forurening«.

Miljøministeren har i denne forbindelse oplyst, at lovforslagets forureningsbegreb kan afgrænses på baggrund af formålsangivelsen i § 1, stk. 2.

Heraf følger, at loven tilsigter at forebygge og begrænse forskellige former for forurening af miljøet, herunder især havmiljøet, fra skibe, luftfartøjer og platforme. Det fremgår, at såvel det, der udtømmes eller udledes direkte i havet, som det, der udledes til atmosfæren, er omfattet af loven.

Forureningsbegrebet forstås i almindelighed på den måde, at stoffer, der er giftige, svært nedbrydelige, bioakkumulerbare eller på anden måde medfører negative påvirkninger i økosystemet, ikke må tilføres miljøet, hvis det medfører varige eller akutte skader.

Endvidere indeholder bestemmelsen en angivelse af lovens beskyttelsesobjekter: menneskets sundhed, de levende ressourcer og livet i havet, den retmæssige udnyttelse af havet og de rekreative værdier.

Uanset bestemmelsen ikke er udformet som en egentlig definitionsbestemmelse, men som en formålsangivelse, svarer bestemmelsen indholdsmæssigt til konventionernes generelle definition af forureningsbegrebet.

Spørgsmålet om, hvornår et eller flere af lovens »beskyttelsesobjekter« er udsat for en så væsentlig påvirkning eller risiko herfor fra et af lovens »forureningsobjekter«, at en regulering er påkrævet, vil til enhver tid bero på en konkret vurdering og afvejning. Heri indgår bl.a. de i § 3 anførte miljøpolitiske indfaldsvinkler.

Bet. o. lovf. vedr. havmiljøet

På denne baggrund vil en mere præcis definition af forureningsbegrebet ikke være til megen hjælp, og den vil formentlig snarere kunne virke begrænsende end fremmende for miljøreguleringen.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Centrum-Demokraternes, Det Radikale Venstres og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de af miljøministeren stillede og det af et mindretal under nr. 3 stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* (Venstres, Det Konservative Folkepartis og Fremskridtspartiets medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af miljøministeren stillede ændringsforslag.

Et *andet mindretal* (Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Ændringsforslag

Af et *mindretal* (SF):

Til § 2

1) *Stk. 2* affattes således:

»*Stk. 2.* Miljøministeren kan i krise- og krigstid træffe bestemmelse om, at loven ikke omfatter orlogsskibe.«

Til § 6

2) I *stk. 2* indsættes efter »kan til opfyldelse af internationale aftaler« ordene: »og til opfyldelse af dansk miljøpolitik«.

(Vedtages ændringsforslaget, foretages tilsvarende ændringer i § 7, § 11, stk. 3, § 14, § 18, § 19 og § 20, stk. 3).

Af et *mindretal* (SF), tiltrådt af et *flertal* (S, CD, RV og KRF):

Til § 21

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

»*Stk. 2.* Miljøministeren kan inden for rammerne af Fiskeriministeriets lovgivning og EF-bestemmelser på fiskeriområdet fastsætte regler om udtømning af frisk fisk og dele heraf.«

Af et *mindretal* (SF):

Til § 22

4) I *stk. 2* indsættes efter »kan, herunder til opfyldelse af internationale aftaler« ordene: »og til opfyldelse af dansk miljøpolitik«.

(Vedtages ændringsforslaget, foretages tilsvarende ændringer i § 29, § 30, stk. 1, § 31, stk. 4, § 32, stk. 1 og 2, § 37, stk. 2, § 39, stk. 1 og 40).

Af *miljøministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 26

5) Efter *stk. 4* indsættes som nyt stykke:

»*Stk. 5.* Inden for et område, der er udpeget som beskyttelsesområde efter EF-fuglebeskyttelsesdirektivet eller EF-naturbeskyttelsesdirektivet eller et område med en vanddybde på under 6 meter, kan amtsrådet (i Københavns Kommune kommunalbestyrelsen) ikke meddele tilladelse til dumpning af optaget havbundsmateriale, medmindre miljøministeren har meddelt samtykke hertil.«

Til § 28

6) I *stk. 1* udgår ordene »herunder om bindende høring af andre offentlige myndigheder«.

Til § 42

7) I *stk. 1* indsættes efter »bemyndiger dertil,« ordene: »og politiet«.

Til § 45

8) I *stk. 2* indsættes efter »bemyndiger dertil,« ordene: »og politiet«.

Til § 51

9) I *stk. 1* ændres »§ 26« til: »§ 26, stk. 1«, og efter »miljøministeren« indsættes ordene: », jf. dog *stk. 2*«.

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

»*Stk. 2.* Amtsrådets eller i Københavns Kommune kommunalbestyrelsens afgørelse om dumpning af optaget havbundsmateriale inden for de områder, der er nævnt i § 26, stk.

5, kan påklages til det miljøklagenævn, der er nedsat i henhold til lov om miljøbeskyttelse. §§ 102, 104, 105, stk. 1, 105, stk. 2, 1. pkt., 106 og 109 i lov om miljøbeskyttelse finder tilsvarende anvendelse. I stedet for de beskikkede sagkyndige medlemmer, der er angivet i § 105, stk. 2, i lov om miljøbeskyttelse, medvirker ved behandling af klagesager efter denne lov sagkyndige medlemmer, der beskikkes af miljøministeren for 4 år ad gangen efter indstilling fra:

- 1) Sammenslutningen af Danske Havne, Foreningen af Danske Privathavne, Københavns Havnebestyrelse, Århus og Ålborg Kommunalbestyrelser, Trafikministeriet, Danmarks Havfiskeriforening, Danmarks Fiskeriforening, Foreningen af Ral- og Sandsugere og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd i forening.
- 2) Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen i forening.«
Stk. 2-7 bliver herefter stk. 3-8.

11) I *stk. 4*, som bliver *stk. 5*, ændres »*stk. 3*« til: »*stk. 4*«.

12) *Stk. 5*, som bliver *stk. 6*, affattes således:
»*Stk. 6*. Klager efter *stk. 2* og *4* indsendes til henholdsvis Miljøklagenævnet og Tilbageholdelsesnævnet.«

13) I *stk. 6*, som bliver *stk. 7*, udgår »*stk. 1* og *3*«, og i stedet indsættes: »*stk. 1, 2* og *4*«.

Til § 52

14) I *stk. 1* indsættes efter nr. 12 som nyt nummer:

»13) Arbejderbevægelsens Erhvervsråd«.

Til § 68

15) I *stk. 2, 2. pkt.*, udgår ordene »regulering og«.

Bemærkninger

Til nr. 1

Forslagsstillerne finder, at havmiljøloven i særdeleshed bør omfatte statens egne skibe med så få undtagelser som muligt.

Til nr. 2 og 4

Forslagsstillerne finder, at det er vigtigt at præcisere, at det ikke kun handler om opfyldelse af internationale konventioner, men også om, at der ifølge loven skal være mulighed for, at Danmark kan gå videre uden at skulle ændre loven.

Til nr. 3

Med dette ændringsforslag bliver der mulighed for, at miljøministeren kan fastsætte nærmere regler for udtømmning af frisk fisk eller dele heraf inden for rammerne af Fiskeriministeriets lovgivning og EF-bestemmelserne på fiskeriområdet.

Til nr. 5

I forbindelse med vedtagelsen af naturbeskyttelsesloven lagde et flertal vægt på (jf. betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 12. december 1991. Se Folketingstidende, folketingsåret 1991-92, tillæg B, sp. 245), at fremtidige klappladser kun undtagelsesvist kan udlægges i EF-fuglebeskyttelsesområder, og anbefalede, at amtskommunerne som led i den fremtidige administration optager forhandlinger med de havne i amtskommunerne, som har regelmæssige behov for klapning, for at finde egnede klappladser uden for EF-fuglebeskyttelsesområder, som kan benyttes i længere tid.

Udvalget konstaterede, at klapning i EF-fuglebeskyttelsesområder således ville ophøre, når givne klaptilladelser udløber, bortset fra undtagelsessituationer vedrørende begrænsede mængder af uforurennet tilstrømningsmateriale fra visse små lystbåde- og fritidshavne.

For lavvandede områder er det i betænkningen oplyst, at det i den kommende vejledning om klapning vil blive præciseret, at klapning som hovedregel ikke må finde sted i lavvandede områder.

Retningslinierne fra betænkningen har imidlertid vist sig at give anledning til konkrete problemer i en række sager. Det er sager, hvor et amt eller den myndighed, der skal foretage en oprensning, efter en nærmere miljømæssig og økonomisk vurdering ikke finder det hensigtsmæssigt, at den hidtil benyttede klapplad i et EF-fuglebeskyttelsesområde nu skal flyttes uden for området.

EF-fuglebeskyttelsesdirektivet og de forpligtelser, der følger heraf, er beskrevet i de almindelige bemærkninger til lovforslaget. Det samme gælder Ramsarkonventionen om internationale beskyttelsesområder. Samtlige Ramsar-områder i Danmark indgår i EF-fuglebeskyttelsesområder.

En nærmere gennemgang af forholdet mellem de internationale forpligtelser og folketingsudvalgets retningslinier viser, at folketingsudvalgets retningslinier er mere vidtgående end forpligtelserne efter EF-fuglebeskyttelsesdirektivet og Ramsarkonventionen.

Det skønnes, at EF-fuglebeskyttelsesdirektivet ikke umiddelbart er til hinder for en videreførelse af den klappning, der fandt sted forud for den foreløbige udpegnings af EF-fuglebeskyttelsesområderne i 1983, og direktivet indeholder ikke noget absolut forbud mod klappning på nye lokaliteter eller klappning af større mængder på hidtidige klapppladser i udpegede områder. Det skal imidlertid kunne dokumenteres, at ny eller udvidet klappning kan ske uden skadevirkninger eller væsentlig forstyrrelse af fuglelivet.

Dette skal sammenholdes med, at EF-fuglebeskyttelsesområderne, når EF-fuglebeskyttelsesdirektivet (Habitatdirektivet) træder i kraft den 5. juni 1994, vil blive omfattet af visse af reglerne i dette direktivs artikel 6. Det betyder blandt andet, at indgreb i områderne i et vist omfang vil kunne ske, hvis det er bydende nødvendigt af hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk karakter, såfremt der ikke er alternative løsninger. Dog er der krav om konsekvensanalyser og kompenserende foranstaltninger.

Det er Miljøministeriets vurdering, at en fremtidig praksis, hvor der automatisk og uden en nærmere vurdering af hver enkelt sag meddeles afslag på ansøgninger om tilladelse til klappning i EF-fuglebeskyttelsesområder, ikke nødvendigvis giver miljømæssige fordele, der står i et rimeligt forhold til de merudgifter, en sådan praksis vil medføre.

Der bør derfor være mulighed for at foretage en individuel bedømmelse af de sager hvor et amt, en havn eller anden myndighed fastholder et ønske om at gennemføre klappninger inden for et givent EF-fuglebeskyttelsesområde.

Efter de gældende regler skal Skov- og Naturstyrelsen høres over de konkrete klapsager,

inden amtet træffer afgørelse i sagen. Skov- og Naturstyrelsen har hidtil i forbindelse hermed accepteret klappning i EF-fuglebeskyttelsesområder, f.eks. i tilfælde, hvor en havn ville blive pålagt uforholdsmæssigt store udgifter ved en klappning uden for beskyttelsesområdet på grund af en meget lang sejlevej fra havnen ud til dette område. Det er i denne forbindelse forudsat, at der alene var tale om uforurenet materiale og materialer, der svarede til de naturligt forekommende bundmaterialer i klappområdet, ligesom der er foretaget en vurdering af, om klappningen kunne skade fuglebeskyttelsesinteresserne i området.

Denne høring er imidlertid ikke bindende for amtsrådets afgørelse i sagen.

Med henblik på at sikre en ensartet bedømmelse og varetagelse af de forpligtelser, der følger af EF-fuglebeskyttelsesdirektivet, foreslås det derfor, at der i sager vedrørende klappning i EF-fuglebeskyttelsesområder indføres en bindende høring, således at der ikke kan meddeles tilladelse til klappning i sådanne områder, medmindre miljøministeren giver samtykke hertil.

Denne samtykkebeføjelse vil blive delegeret til Skov- og Naturstyrelsen, som vil administrere ordningen efter følgende retningslinier:

I sager, hvor et amt, en havn el.lign. modsætter sig, at en given klappning skal foretages uden for et EF-fuglebeskyttelsesområde, vil der blive krævet dokumentation for

- a) at klappning uden for EF-fuglebeskyttelsesområdet vil have uacceptable økonomiske konsekvenser, og
- b) at klappningen kan gennemføres uden skader for eller væsentlig forstyrrelse af fuglelivet i EF-fuglebeskyttelsesområdet.

Såfremt dokumentationen og eventuelle undersøgelseresultater viser, at klappningerne kan foretages uden skader for eller væsentlig forstyrrelse af fuglelivet i EF-fuglebeskyttelsesområdet, vil der blive givet samtykke til klappningen.

Ovennævnte retningslinier vil også blive fulgt i relation til nye områder, der til opfyldelse af EF-naturbeskyttelsesdirektivet (Habitatdirektivet) udlægges enten i eller uden for EF-fuglebeskyttelsesområderne for at beskytte bestemte naturtyper, planter eller andre vilde dyr end fugle.

Ligesom ved klapning i EF-fuglebeskyttelsesområderne kan der være tilfælde, hvor amterne af hensyn til en meget lang sejlafstand fra en lille havn til et område med over 6 meter vand udlægger en klappads på under 6 meter vand.

Amtet kan også ønske at udlægge klappadsen således, at materialet, der klappes her, kommer til at virke som naturligt kystfodrende på en erosionskyst. Det materiale, der klappes på denne måde, er altid uforurennet sand, der vandrer langs kysten og »stoppes i denne vandring« af en sejltrende. Såfremt dette sand klappes på dybt vand, kommer det til »at mangle« i kystzonen på en erosionskyst. Dette problem er i flere tilfælde blevet løst ved, at amtet efter en nærmere miljømæssig vurdering har tilladt, at materialet blev klappet på lavt vand på den anden side af sejltrenden, hvorfra det har kunnet vandre videre.

Skov- og Naturstyrelsen har hidtil ofte støttet en sådan klapning, da materialerne herved er blevet nyttiggjort, og da der herved vil være mindre behov for indvinding af bedre sandmaterialer til kystfodring. Det har dog været en forudsætning, at klappingerne kunne gennemføres uden biologiske konsekvenser i det lavvandede område.

Skov- og Naturstyrelsen har også i nogle tilfælde peget på, at uforurennet sand kunne klappes i et gammelt sugehul beliggende på lavt vand, idet der hermed ville blive opnået en ønskværdig efterbehandling af et tidligere indvindingsområde.

Den foreslåede samtykkebeføjelse vil i relation til klapning i lavvandede områder blive administreret efter følgende retningslinier:

I fremtidige sager, hvor et amt foreslår klappning inden for 6-meter-dybdekurven, vil der blive foretaget en selvstændig bedømmelse af hver enkelt sag ud fra ovennævnte biologiske råstof- og kystbeskyttelsesindfaldsvinkler og afgivet samtykke eller afslag i overensstemmelse hermed.

For at opnå en naturgenopretning i EF-fuglebeskyttelsesområderne og de lavvandede områder kan der efter en konkret miljømæssig vurdering gives samtykke til, at klappning af uforurennet sand kan finde sted i gamle sandsugehuller inden for disse særlige beskyttelsesområder.

Til nr. 6

Ændringen i § 28, stk. 1, er en konsekvens af den foreslåede tilføjelse til § 26. En bindende høring foreslås således indført i selve lovteksten og ikke som oprindeligt foreslået via en bemyndigelse.

Til nr. 7 og 8

I den gældende lov er politiet i de tilsvarende bestemmelser direkte tillagt beføjelse til at gå om bord og foretage undersøgelser m.v. Da det ikke er tanken at ændre myndighedsbeføjelserne, og da politiets beføjelser ikke kan hvile på delegation fra en anden minister, genindsættes politiet med dette ændringsforslag direkte i bestemmelserne.

Til nr. 9

Ændringen er en konsekvens af ændringsforslag nr. 10.

Til nr. 10

Med denne bestemmelse foreslås det, at afgørelser vedrørende klappning i EF-fuglebeskyttelsesområder skal kunne påklages til Miljøklagenævnet frem for til miljøministeren (og efter delegation Miljøstyrelsen). Baggrunden herfor er, at der, jf. ændringsforslag nr. 5, kun må meddeles tilladelse til klappning i EF-fuglebeskyttelsesområder m.m., såfremt miljøministeren (Skov- og Naturstyrelsen) har meddelt samtykke hertil. Det er på denne baggrund mindre hensigtsmæssigt, at klagemyndigheden som ved de øvrige klagesager er Miljøstyrelsen. Det forekommer således uheldigt og i strid med god forvaltningsskik, at en myndighed skal behandle klagesager, hvor en anden myndighed under samme ministerium har afgivet en for afgørelsen bindende udtalelse. I et valg mellem de to uafhængige klagemyndigheder, Miljøklagenævnet og Naturklagenævnet, er valget faldet på Miljøklagenævnet med dets sagkyndige medlemmer frem for Naturklagenævnet med dets politisk udpegede medlemmer, idet det i sager af denne type er mest nærliggende at lade klagesagerne vurderes af sagkyndige. Klagesagerne på dette område har i øvrigt også en række lighedspunkter med de opgaver, Miljøklagenævnet i forvejen har efter miljøbeskyttelsesloven. Miljøklagenævnet kan

som uafhængig klageinstans foretage en fuld prøvelse af klagesagen.

Med hensyn til de beskikkede medlemmer, der skal medvirke ved behandlingen af klagesager efter denne lov, foreslås det, at disse beskikkes efter indstilling fra de interesser, der især er berørt, nemlig havneinteresserne, fiskeriinteresserne, råstofindvindingsinteresserne og arbejdstagerinteresserne på den ene side og Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen på den anden side.

Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen skal forud for afgivelse af indstilling om beskikkelse af medlemmer rådføre sig med Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Dansk Ornitologisk Forening og Greenpeace.

Til nr. 11-13

Disse ændringsforslag er konsekvensrettelser som følge af ændringsforslag nr. 10.

Til nr. 14

Det foreslås, at Arbejderbevægelsens Erhvervsråd indsættes som klageberettiget i klagesager.

Baggrunden herfor er et ønske fra dele af fagbevægelsen, og det forekommer rimeligt, at arbejdstagerne gennem Arbejderbevægelsens Erhvervsråd tillægges klageret på linie med arbejdsgiverorganisationer som Danmarks Havfiskeriforening og Dansk Fiskeriforening.

Til nr. 15

Ændringen skyldes en korrekturfejl i lovforslaget.

Helen Beim (S) Henrik Dam Kristensen (S) Martin Glerup (S) Lise Hækkerup (S)

Henning Nielsen (S) Løvig Simonsen (S) Pelle Voigt (SF) Gade (SF) nfm.

Svend Aage Jensen (CD) Jens Jørgensen (KF) Rønholt (KF) Peter Hansen-Nord (V)

Filt Jensen (V) Bodil Thrane (V) Aage Brusgaard (FP) fmd. Ebbe Lundgaard (RV)

Glønborg (KRF)