

Til lovforslag nr. L 159. Betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 5. april 2000

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet og lov om sikkerhed til søs

(Administrative bøder for ulovlig udtømning af olie, manglende eller mangelfuld førelse af olie-, last- og affaldsjournal, administrativ tilbageholdelse og skærpede bøder)

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

Miljø- og energiministerens notat om Advokatrådets høringssvar til lovforslaget oversendt til udvalget den 29. februar 2000 er optrykt som bilag til betænkningen.

Der er af miljø- og energiministerens stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller *udvalget* lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Et mindretal (Venstres, Det Konservative Folkepartis, Dansk Folkepartis og Centrum-Demokraternes medlemmer af udvalget) udtrykker tilfredshed med dette lovforslag samt lovforslag nr. L 158 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet. (Aflevering af affald fra skibe og anmeldelse vedrørende strandsanering). Der er behov for at give havmiljøet bedre betingelser, hvilket blandt andet skal ske gennem skrappe vilkår for miljøsyndere. Det er derfor glædeligt, at der endelig tages initiativer på området til at skabe bedre betingelser for bekæmpelse af havforurening.

I forbindelse med L 158 ser mindretallet meget positivt på, at staten har fulgt mindretallets opfordring og pr. 1. januar 1999 giver 100 pct. refusion mod tidligere 50 pct. af kommunens udgifter i forbindelse med olieforurening af strande. Dog er der grund til at gøre ministeren op-

mærksom på, at statens mulighed for at kontrollere oprydningsarbejdet ikke må blive en hindring for en hurtig og effektiv indsats, lige så vel som en kommende kontrol af anmeldelsesregler ikke må kunne forhindre, at kommunalbestyrelsen er bemyndiget til inden for rimelige grænser at iværksætte konkrete handlinger.

Mindretallet udtrykker bekymring for, at lovforslagene kan hæmme de små havnes udvikling på grund af likviditetsmæssige problemer for disse havne. Derfor opfordrer mindretallet ministeren til løbende at følge udviklingen og sikre en eventuel støtte-/lånegaranti.

Mindretallet vil i forlængelse heraf gerne understrege vigtigheden af, at havnenes etableringsudgifter ikke væltes over på andre brugere af havnene, men koncentrerer omkring de faktiske brugere af anlæggene.

Mindretallet finder 'no special fee-ordningen' i L 158 fornuftig. Ordningen bryder dog selvfølgelig med det almindelige 'forureneren betaler-princip', for den giver ikke ligefrem et incitament for det enkelte skib eller rederi til at begrænse affaldsmængden, men i denne situation finder mindretallet, at det er det bedst opnåelige – selv om princippet fraviges.

Mindretallet understreger endvidere, at den administrative kompetence til at fastsætte bøder efter samme model som politiets bødeforlæg, skal opfylde kravene til det bevismæssige grundlag som anført ved tiltalerejsning efter strafferetsplejens former. Det samme gør sig gældende ved konfiskation.

Det bør i forbindelse hermed fastslås, at myndighederne må være forpligtet til at afslutte sagerne hurtigst muligt.

Hvad angår flyovervågning, gør mindretallet opmærksom på, at der er behov for en effektiv overvågning. Hvis der skal være mulighed for at foretage en overvågning af havmiljøet, skal de nødvendige ressourcer stilles til rådighed. Regeringen har en stor forpligtelse over for de danske borgere, miljøet og de kystvendte kommuner til at varetage denne samfundsopgave.

Mindretallet opfordrer regeringen til at udvide samarbejdet med Tyskland og de øvrige nabolande, der deler Danmarks interesse for at undgå forurening af havmiljøet. Regeringen bør se nærmere på udviklingen af regionale løsninger på problemerne med havforurening. Mindretallet vil i den anledning kraftigt opfordre regeringen til, at der internationalt gennemføres en ordning med satellitovervågning af farvandene.

Mindretallet udtrykker tilfredshed med, at dette lovforslag fint følger de intentioner op, der ligger i L 158, om at forsøge at skabe bedre forhold for havmiljøet. Der er lagt op til nogle effektfulde indgreb i forbindelse med ulovlige olieudledninger til søs samt ved manglende eller mangelfulde olie-, last- og affaldsjournaler, som mindretallet støtter.

Ændringsforslag

Af miljø- og energiministeren, tiltrådt af udvalget:

Til § 1

1) Efter nr. 1 indsættes som nyt nummer:

»01. I § 59, stk. 1, nr. 5, ændres »§ 45, stk. 2 og 3,« til: »45, stk. 2,«.

2) I det under nr. 2 foreslåede § 59, stk. 2, i det under nr. 6 foreslåede § 63, stk. 3, i det under nr. 7 foreslåede § 63 a, stk. 1, og i det under nr. 7 foreslåede § 63 b, stk. 1, indsættes efter »§ 11, stk. 1«: »eller 2«.

3) I det under nr. 4 foreslåede § 61, stk. 2, indsættes som 2. pkt.:

»Det samme gælder ved fastsættelse af bøder for overtrædelse af regler udstedt i medfør af § 30, for så vidt angår udledning af olie.«

4) Nr. 5 affattes således:

»5. I § 63, stk. 1, indsættes som 2. og 3. pkt.:

»Ransagning i sager om ulovlig olieudtømning fra skibe, jf. kapitel 2, kan udføres af forsvarsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, efter retsplejelovens regler om ransagning. Ransagning i sager om ulovlig olieudtømning fra platforme, jf. kapitel 2, eller ulovlig olieudledning fra platforme, jf. § 30, kan udføres af miljø- og energiministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, efter retsplejelovens regler om ransagning.«

5) I den under nr. 7 foreslåede § 63 a indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i sager om overtrædelse af regler udstedt i medfør af § 30, for så vidt angår udledning af olie. I disse sager og i sager som nævnt i stk. 1, for så vidt angår platforme, tilkommer beføjelserne dog miljø- og energiministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil.«

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.

Bemærkninger

Til nr. 1

Ændringen er af ren redaktionel karakter. § 45, stk. 3, ophæves ved lovforslaget, hvorefter henvisningen i havmiljølovens § 59, stk. 1, nr. 5, til § 45, stk. 3, også skal fjernes.

Til nr. 2

Henvisningen til overtrædelse af det generelle udtømningsforbud i lovens § 11, stk. 2, foreslås indføjet, da det i visse tilfælde kan give anledning til tvivl, om en udtømning, som ikke er dækket af regler udstedt i medfør af § 11, stk. 3, skal opfattes som en overtrædelse af § 11, stk. 2, eller af regler udstedt i medfør af § 11, stk. 3.

Til nr. 3-5

Ved kongelig resolution af 11. juni 1999 blev ressortansvaret for den statslige maritime miljøovervågning og håndhævelse og forureningsbekæmpelse til søs overført fra miljø- og energiministeren til forsvarsministeren fra den 1. januar 2000. Dette har bl.a. medført, at Forsvarsministeriet fremover er den myndighed, som er ansvarlig for håndhævelsen af havmiljølovens bestemmelser om udtømning af olie fra skibe.

Dette betyder, at den del af lovforslaget, der vedrører havmiljøloven, hører under forsvarsministerens kompetence, for så vidt angår skibe.

Alle opgaver og beføjelser efter havmiljøloven i relation til platforme varetages fortsat af Miljø- og Energiministeriet.

De foreslåede ændringer medfører, at det fremgår af lovtæksten, at miljø- og energiministeren og ikke forsvarsministeren har de foreslåede beføjelser, for så vidt angår platforme.

Der er endvidere foretaget en korrektion af henvisningerne i de foreslåede bestemmelser,

idet hjemmelen for reglerne om udledning af olie fra platforme, der er en direkte følge af undersøgelse eller udnyttelse af undersøiske mineralforekomster, ikke som forudsat i lovforslaget er lovens § 11, stk. 3, men lovens § 30.

I øvrigt bemærkes det, at luftfartøjer er omfattet af havmiljøloven, men kun for så vidt angår dumpning og indberetning. Hverken dumpnings- eller indberetningsreglerne er imidlertid omfattet af lovforslaget, og lovforslaget omfatter derfor ikke – i modsætning til hvad der fremgår af bemærkningerne – luftfartøjer.

Martin Glerup (S) Carsten Koch (S) Inger Bierbaum (S) Lis Greibe (S) Niels Bloch Jespersen (S)

Jørn Jespersen (SF) fmd. Ebbe Kalnæs (CD) Vibeke Peschardt (RV) Søren Kolstrup (EL)

Hans Christian Schmidt (V) Bodil Thrane (V) Jørgen Winther (V) Jens Vibjerg (V)

Henriette Kjær (KF) nfmd. Gitte Seeberg (KF) Svend Aage Fauverholdt (DF)

Ole M. Nielsen (KRF)

Frihed 2000 havde ikke medlemmer i udvalget.

Miljø- og energiministerens notat om Advokatrådets hørings svar til lovforslaget oversendt til udvalget den 29. februar 2000 optrykt efter ønske fra Venstres medlemmer af udvalget

Notat om Advokatrådets hørings svar til lovforslag nr. L 159 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet og lov om sikkerhed til søs (Administrative bøder for ulovlig udtømning af olie, manglende eller mangelfuld førelse af olie-, last- og affaldsjournal, administrativ tilbageholdelse og skærpede bøder).

Nedenfor anføres hovedpunkterne i Advokatrådets hørings svar. Kommentarerne hertil er anført i kursiv.

Advokatrådet er principielt enig i, at der ikke er juridiske betænkeligheder ved at indføre en administrativ kompetence til at fastsætte bøder efter samme model som politiets bødeforelæg. De foreslåede regler om tilbageholdelse af skibe giver heller ikke anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Advokatrådet anfører dog, at sager på havmiljøområdet generelt er langt mere komplekse i relation til bevisbedømmelse, ligesom der efter forslaget vil blive tale om bødeniveauer, der forventes langt at overstige niveauet for politiets tilsvarende kompetence.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at det bevismæssige grundlag skal være det samme som ved tiltalerejsning i strafferetsplejens former. Der er hverken grundlag for at fastslå, at sagerne på havmiljøområdet er mere komplekse end de sager, hvor politiet (eller andre særmyndigheder) i øvrigt anvender bødeforelæg, eller at der er tale om bødeniveauer, der langt overstiger niveauet for politiets bødeforelæg. Siden 1984 har retsplejelovens § 931, stk. 1, om politiets bødeforelæg således ikke indeholdt nogen beløbsgrænse.

Advokatrådet finder, at en administrativ kompetence til endeligt at træffe afgørelse om konfiskation rejser samme retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, som er gældende ved administrativ bødefastsættelse.

Der gælder de samme retssikkerhedsgarantier, hvad enten det drejer sig om administrative bøder eller administrativ vedtagelse af konfiskation. Konfiskation forudsætter således også, at den, der har begået overtrædelsen, erkender sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig enig i, at det angivne beløb konfiskeres. Dette svarer til, hvad der gælder for udenretlig vedtagelse af

konfiskation over for politiet efter retsplejelovens § 931, stk. 5, jf. bekendtgørelse nr. 850 af 27. oktober 1993.

Advokatrådet finder, at det bør overvejes at fastsætte tidsfrister, dels for myndighedernes fremsættelse af bødeforelæg i forhold til tidspunktet for (den formodede) overtrædelse, dels for den pågældendes vedtagelse af bøder.

Der er fra myndighedernes side en betydelig tilskyndelse til at få afsluttet sagerne hurtigt, idet et skib typisk kun er i havn – eller i dansk farvand – i kort tid. Endvidere er det helt sædvanlig praksis, at der i et bødeforelæg er fastsat en frist for den pågældendes vedtagelse af bøden. Med hensyn til spørgsmålet om tidsfrister for myndighedernes fremsættelse af bødeforelæg, så gælder dansk rets almindelige forældelsesfrister, det vil sige, at der normalt er en forældelsesfrist på 2 år, jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1.

Advokatrådet anfører, at bødeforelæg og krav om konfiskation bør tilstilles den ansvarlige samtidig og samlet. Argumentet herfor er, at »det må være et fundamentalt krav, at den pågældende skal kunne overskue alle retsvirkninger af en vedtagelse, forinden forseelsen erkendes.«

Ønsker myndigheden foruden at afgøre sagen med et bødeforelæg også at foretage konfiskation, bør dette naturligvis meddeles samtidig med forelæggelsen af bødeforelægget. Er der ikke i et bødeforelæg taget forbehold for krav om konfiskation, må det opfattes som et afkald på at gøre konfiskationskrav gældende, idet bødevedtagelse medfører bortfald af videre forfølgning, jf. den foreslåede § 63 a, stk. 3, i havmiljøloven (lovforslagets § 1, nr. 7) og den tilsvarende foreslåede § 31 a, stk. 3, i lov om sikkerhed til søs (lovforslagets § 2, nr. 3).

Advokatrådet anfører i hørings svaret blandt andet, at det med hensyn til den foreslåede bestemmelse i havmiljølovens § 63 b om tilbageholdelse af skibe ikke uden betænkelighed kan lægges til grund, at 24-timers-risten for forelæggelse af indgrebet for retten skal regnes fra skibets ankomst til havn, hvor det forudsættes, at søværnet overgiver sagen til politiet. Søværnets tilbageholdelse kan efter Advokatrådets opfat-

telse ikke sidestilles med "privat anholdelse", og med nutidens kommunikationsmidler kan der efter Advokatrådets opfattelse ikke med rette stilles krav om, at skibet sejles i havn, forinden skridt til juridicel efterprøvelse af tilbageholdelsens berettigelse sættes i værk.

Er tilbageholdelse af et skib foretaget uden forudgående retskendelse, skal sagen forelægges for retten til godkendelse, hvis den person, indgrebet (det vil sige tilbageholdelsen) retter sig imod, anmoder om det, jf. havmiljølovens § 63 b, stk. 4, jf. retsplejelovens § 806, stk. 3.

Det fremgår således af den foreslåede bestemmelse i havmiljølovens § 63 b, stk. 4, at ved iværksættelse af tilbageholdelse af skibe i sager om udtømmning af olie finder retsplejelovens kapitel 74 om beslaglæggelse anvendelse med de ændringer, der følger af havmiljølovens § 63 b, stk. 1-3.

I bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 7 (havmiljølovens § 63 b, stk. 4) anføres blandt andet følgende:

»Henvi­snin­gen til retsplejelovens kapitel 74 indebærer..., at afgørelsen om tilbageholdelse skal træffes af retten, medmindre tilbageholdelsens øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes, jf. retsplejelovens § 806. Ved tilbageholdelse til søs vil den sidstnævnte betingelse i praksis formentlig næsten altid være opfyldt. Forsvarsministeren vil således i denne situation kunne foretage en foreløbig tilbageholdelse. Efter ankomsten til havnen overgives sagen straks til politiet. Forsvarsministeren vil på tilsvarende måde helt undtagelsesvis kunne foretage en foreløbig tilbageholdelse af skibe eller fysiske beviser i havn, hvis skibet må antages at forlade havnen, inden politiet kan komme til stede. Sagen skal også her hurtigst muligt overgives til politiet.

Er tilbageholdelsen foretaget uden forudgående retskendelse, skal sagen forelægges for retten, hvis den person, indgrebet (det vil sige tilbageholdelsen) retter sig imod, anmoder om det, jf. retsplejelovens § 806, stk. 3. Er den foreløbige tilbageholdelse ikke foretaget af politiet, må 24-timers-fristen regnes, fra sagen er overgivet til politiet, jf. princippet i retsplejelovens § 807 a om privates foreløbige beslaglæggelse.»

Selv med nutidens kommunikationsmidler vil det typisk ikke være muligt for Forsvarsministeriet (søværnet) straks efter indgrebet (tilbageholdelsen) at overgive sagen til politiet. Der vil

således blandt andet forinden skulle udarbejdes en nærmere redegørelse for indgrebet til brug for politiets behandling af sagen.

Det kan efter omstændighederne endvidere være nødvendigt for politiet at indhente supplerende oplysninger fra søværnet til brug for politiets vurdering af, om skibet bør frigives, eller om tilbageholdelsen bør søges opretholdt.

Det vil derfor – når tilbageholdelsen er sket til søs – formentlig ofte ikke være praktisk muligt at indbringe sagen for retten inden 24 timer fra det tidspunkt, hvor den, indgrebet retter sig imod, fremsætter anmodning herom (hvilket er den regel, der efter retsplejelovens § 806, stk. 3, 2. pkt., gælder for beslaglæggelser uden forudgående retskendelse foretaget af politiet).

Det forudsættes imidlertid, at Forsvarsministeriet (søværnet) snarest muligt – og senest straks efter at skibet er kommet i havn – overgiver sagen til politiet med henblik på forelæggelse for retten. Fra dette tidspunkt har politiet efter lovforslaget 24 timer til enten at frigive skibet eller forelægge tilbageholdelsen for retten til godkendelse.

Endelig påpeger Advokatrådet, at eventuelle indgreb vil kunne udløse tab for ejere/brugere af en størrelsesorden, der ikke står i noget proportionalt forhold til forseelsen. Tilsvarende vil der kunne blive tale om erstatningskrav af hidtil uset størrelsesorden i tilfælde af, at det efterfølgende måtte vise sig, at tilbageholdelsen ikke var berettiget.

Beslaglæggelse af et skib vil ofte medføre endog meget store tab for den, som indgrebet retter sig mod. Vedkommende har imidlertid efter lovforslaget (havmiljølovens § 63 b, stk. 2, 1. pkt.) mulighed for at stille sikkerhed og derved få frigivet skibet. Det må derfor antages, at beslaglæggelse af skibe ikke generelt kan anses for at stride mod proportionalitetsgrundsætningen i retsplejelovens § 805, blot fordi skibets værdi langt overstiger størrelsen af den påtænkte bøde.

Det er korrekt, at det efter omstændighederne kan medføre erstatningsansvar på objektivt grundlag for det offentlige i overensstemmelse med principperne i retsplejelovens § 1018 b, hvis påtale opgives, eller der sker frifindelse i retten. Dette er også fremhævet i pkt. 3 (om lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige) i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.