

Lovforslag nr. L 159. Fremsat den 15. december 1999 af miljø- og energiministeren (Svend Auken)

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)

§ 1

I lov nr. 476 af 30. juni 1993 om beskyttelse af havmiljøet som ændret bl.a. ved lov nr. 317 af 3. juni 1998 og senest ved lov nr. 902 af 16. december 1998 foretages følgende ændringer:

1. § 45, stk. 3, ophæves.

2. I § 59 indsættes efter *stk. 1* som nyt stykke:

»*Stk. 2.* Ved fastsættelse af bøder for overtrædelse af § 11, stk. 1, udmåles en skærpet bøde med udgangspunkt i den udledte mængde af olie.«.

Stk. 2 bliver herefter *stk. 3*.

3. I § 61, stk. 1, ændres »§ 59, stk. 2« til: »§ 59, stk. 3«.

4. I § 61 indsættes som *stk. 2*:

»*Stk. 2.* Ved fastsættelse af bøder for overtrædelse af regler udstedt i medfør af § 11, stk. 3, udmåles en skærpet bøde med udgangspunkt i den udledte mængde af olie.«.

5. I § 63, *stk. 1*, indsættes som *2. pkt.*:

»Ransagning i sager om ulovlig olieudtømning, jf. kapitel 2, kan udføres af forsvarsministeren eller den, han bemyndiger dertil, efter retsplejelovens regler om ransagning.«.

6. I § 63 indsættes som *stk. 3*:

»*Stk. 3.* Bestemmelsen i *stk. 2* gælder ikke for strafansvar for overtrædelse af § 11, stk. 1, og regler udstedt i medfør af § 11, stk. 3.«.

7. Efter § 63 indsættes:

»§ 63 a. Forsvarsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, kan i sager om overtrædelser af § 11, stk. 1, eller af regler udstedt i medfør af § 11, stk. 3, der ikke skønnes at ville medføre højere straf end bøde, i et bødeforelæg tilkendegive, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis den, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden for en nærmere angiven frist at betale en i bødeforelægget angivet bøde. Fristen kan efter anmodning forlænges af forsvarsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil. På samme måde kan krav om konfiskation, herunder værdikonfiskation, afgøres uden retssag.

Stk. 2. Retsplejelovens regler om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke er forpligtet til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse på bødeforelæg.

Stk. 3. Vedtager den, der har begået overtrædelsen, bøden, bortfalder videre forfølgning.

§ 63 b. Skibe kan i sager om udtømning af olie i strid med § 11, stk. 1, eller regler udstedt i medfør af § 11, stk. 3, tilbageholdes af politiet, forsvarsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil.

Stk. 2. Tilbageholdelse kan ske, hvis det er nødvendigt for at sikre et krav på betaling af bøde, sagsomkostninger eller konfiskation, herunder værdikonfiskation, dog kun indtil de nævnte beløb er betalt, eller der er stillet sikkerhed her-

for. Sker dette ikke inden for 2 måneder efter sagens endelige afgørelse, kan der søges fyldestgørelse i skibet. Tilbageholdelse kan dog ikke ske, hvis den, der havde rådighed over skibet, da olieudtømningen fandt sted, var uberettiget i besiddelse af skibet.

Stk. 3. Forsvarsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, kan endvidere tilbageholde dokumenter, papirer og andre beviser af lignende karakter.

Stk. 4. Ved iværksættelse af tilbageholdelse finder retsplejelovens kapitel 74 om beslaglæggelse anvendelse med de ændringer, der følger af stk. 1-3.«

§ 2

I lov nr. 900 af 16. december 1998 om sikkerhed til søs foretages følgende ændringer:

1. I § 3, nr. 2, ændres »skibsjournaler og -planer« til: »skibsplaner«.

2. I § 3 indsættes efter nr. 2 som nyt nr.:

»3) skibsjournaler i forbindelse med forebyggelse af forurening, herunder om autorisation af journalerne og ansvaret for disses førelse og opbevaring, samt om kontrollen hermed,«.

Nr. 3-8 bliver herefter nr. 4-9.

3. Efter § 31 indsættes:

»§ 31 a. Søfartsstyrelsen kan i sager om overtrædelse af regler udstedt i medfør af § 3, nr. 3, der ikke skønnes at ville medføre højere straf end bøde, i et bødeforelæg tilkendegive, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis den, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden for en nærmere angiven frist at betale en i bødeforelægget

angivet bøde. Fristen kan efter anmodning forlænges af Søfartsstyrelsen.

Stk. 2. Retsplejelovens regler om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke er forpligtet til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse på bødeforelæg.

Stk. 3. Vedtager den, der har begået lovovertrædelsen, bøden, bortfalder videre forfølgning.«.

»§ 31 b. Når der på et skib er sket overtrædelse af bestemmelser udstedt i medfør af § 3, nr. 3, kan det tilbageholdes af politiet eller Søfartsstyrelsen.

Stk. 2. Tilbageholdelse kan ske, hvis det er nødvendigt for at sikre et krav på betaling af bøde og sagsomkostninger, dog kun indtil de nævnte beløb er betalt, eller der er stillet sikkerhed herfor. Sker dette ikke inden for 2 måneder efter sagens endelige afgørelse, kan der søges fyldestgørelse i skibet. Tilbageholdelse kan dog ikke ske, hvis den, der havde rådighed over skibet, var uberettiget i besiddelse af skibet.

Stk. 3. Ved iværksættelse af tilbageholdelse i henhold til stk. 1 finder retsplejelovens kapitel 74 om beslaglæggelse anvendelse med de ændringer, der følger af stk. 1 og 2.«

§ 3

Loven træder i kraft den 1. juli 2000.

§ 4

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de ændringer, der følger af de særlige færøske eller grønlandske forhold.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Baggrunden for lovforslaget

Foranlediget af en generelt voksende erkendelse af behovet for styrkede håndhævelsesmuligheder overfor olieforurening fra skibe nedsatte miljø- og energiministeren i forsommeren 1998 en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Forsvarsministeriet, Justitsministeriet, Miljøstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Foreningen af Politimestre i Danmark, Søfartsstyrelsen og Udenrigsministeriet, som skulle vurdere såvel mulighederne for indførelse af administrative bøder som komme med forslag til en konkret lovregulering på området..

Den 26. juni 1998 afgav Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg en beretning om olieforureningen i de danske farvande. Af beretningen, som har dannet grundlag for arbejdsgruppens arbejde, fremgår bl.a. følgende om administrative bøder: »Der er i udvalget [Miljø- og Planlægningsudvalget] enighed om at støtte undersøgelsen af muligheden for at indføre administrative bøder i forbindelse med ulovlige olieudledninger til søs samt ved manglende eller mangelfulde olie-, last- og affaldsjournaler. Et mindretal (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres og Enhedslistens medlemmer af udvalget) ønsker, at niveauet for de administrative bøder fastsættes på et niveau, som svarer til det tyske. Udvalget opfordrer til, at der nedsættes en lovforberedende arbejdsgruppe med deltagelse af Miljø- og Energiministeriet og Justitsministeriet, der skal fremkomme med konkrete løsningsforslag til en sikring af, at olieforurening i de danske farvande bliver håndhævet strafferetligt, og at de pågældende bliver draget effektivt til ansvar. Et flertal (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres, Enhedslistens og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) mener, at arbejdet bør resultere i en ændring af havmiljølovgivningen, så det bliver muligt at opkræve administrative bøder. Udvalget støtter miljø- og energiministerens undersøgelse af muligheden for at indføre øvrige sanktioner i tillæg til bødestraffen.«.

Med hensyn til domstolenes bødestørrelse er følgende angivet i beretningen: »Udvalget mener, at det hidtidige niveau for bøder, med en bødestørrelse på 2000 kr. til 5000 kr. for overtrædelsen af havmiljøloven, er alt for lavt. Udvalget ønsker, at bødestørrelsen hæves væsentligt. Udvalget pålægger regeringen at iværksætte de nødvendige initiativer til at sikre dette inden udgangen af folketingsåret 1998-99. Et mindretal (Venstres, Det Konservative Folkepartis og Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget) ser hellere at, domstolenes bødeniveau bliver hævet, fremfor at der indføres administrative bøder.«.

Ved lov nr. 900 af 16. december 1998 om sikkerhed til søs og lov nr. 902 af 16. december 1998 om ændring af sømandsloven, lov om skibes besætning og lov om beskyttelse af havmiljøet blev reglerne om skibes olie-, last, og affaldsjournaler overført fra Miljø- og energiministeriet til Erhvervsministeriet som led i regeringens regelforenklingsprogram. De to love trådte i kraft den 1. marts 1999. Søfartsstyrelsen havde indtil da på Miljøstyrelsens vegne udført kontrollen på skibene med førelse af journalerne. Regelfastsættelsen, anmeldelse til politiet for overtrædelse af reglerne og den øvrige administration af reglerne havde indtil 1. marts 1999 været varetaget af Miljøstyrelsen.

Arbejdsgruppen afsluttede sit arbejde i efteråret 1999 med "Rapport om mulighederne for at indføre administrative bøder i forbindelse med ulovlig olieudledning samt ved manglende eller mangelfulde olie-, last- og affaldsjournaler". Lovforslaget er i overensstemmelse med arbejdsgruppens indstillinger.

Ved kongelig resolution af 11. juni 1999 er 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 vil bl.a. medføre, at Forsvarsministeriet fremover vil være den myndighed, som er ansvarlig for håndhævelsen af havmiljølovens bestemmelser om udtømmning af olie fra skibe.

2. Hovedelementer i lovforslaget

Der er en tæt sammenhæng mellem havmiljølovens regler om forebyggelse og forfølgelse af ulovlig olieudtømning og bestemmelserne om førelse af oliejournaler, som er indeholdt i lov om sikkerhed til søs. På denne baggrund og i overensstemmelse med arbejdsgruppens indstillinger omfatter lovforslaget således begge regelsæt.

Lovforslaget omfatter for begge de nævnte love forslag om administrative bøder, tilbageholdelsesadgang og vejledende bødeniveauer. Lovforslaget er i overensstemmelse med arbejdsgruppens indstillinger.

De nævnte beføjelser kan alene anvendes under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser. Det skal her bemærkes, at Danmark endnu ikke har ratificeret FN's Havretskonvention, (der blev vedtaget i 1982, og som trådte i kraft den 16. november 1994), men har på sædvaneretligt grundlag anvendt og implementeret de fleste miljørelaterede rammebestemmelser, navnlig ved oprettelse af en eksklusiv økonomisk zone i 1996 og håndhævelse af miljøforskrifter i denne zone i overensstemmelse med de i konventionen afspejlede folkeretlige regler. Arbejdsgruppens rapport indeholder en nærmere gennemgang af disse regler.

Lovforslaget vedrørende havmiljøloven omfatter ikke kun skibe, men også luftfartøjer og platforme, jf. havmiljølovens § 2.

Den administrative mulighed for at tilbageholde skibe kombineret med muligheden for at pålægge en administrativ bøde og forslaget om at hæve det eksisterende bødeniveau væsentligt vurderes samlet set som en betydelig styrkelse af håndhævelsesinstrumenterne til bekæmpelse af olieforureningen fra skibe.

Udformningen af lovforslagets bestemmelser om administrative bøder og administrativ tilbageholdelse ved overtrædelse af havmiljøloven og lov om sikkerhed til søs er inspireret af tilsvarende bestemmelser i lov nr. 281 af 12. maj 1999 om fiskeri og lov nr. 472 af 2. juli 1998 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække.

2.1 Tilsyn

Det almindelige tilsyn med overholdelsen af havmiljølovens regler om udtømning af olie i havet varetages i dag af Miljøstyrelsen i samarbejde med bl.a. Søværnets Operative Kommando, som foretager vurderingen af omfanget af en olieforurening, opsamlere olieprøver til analyse og forestår kontakten til skibets kaptajn, samt Danmarks Miljøundersøgelser (DMU), som analyserer indsamlede olieprøver. Søfartsstyrel-

sen bistår miljømyndighederne i deres tilsynsopgaver. Tilsynet udøves bl.a. med hjemmel i havmiljølovens § 45, stk. 2, hvorefter tilsynsmyndigheden og politiet uden retskendelse har adgang til skibet, herunder til skibets papirer, med henblik på at udøve tilsynsbeføjelsen og udtage prøver for at påse overholdelsen af loven.

Den gældende havmiljølov indeholder i § 45, stk. 3 en bestemmelse, hvorefter tilsynsbeføjelserne under nærmere angivne omstændigheder kun kan udøves, når der foreligger begrundet mistanke om en lovovertrædelse. Denne formulering kan give anledning til betænkeligheder. Lovbestemmelsen omfatter efter sin ordlyd også - og måske især - efterforskning med henblik på strafferetlig forfølgning. Det generelle princip er, at egentlig strafferetlig efterforskning foretages af politiet i overensstemmelse med retsplejelovens regler. I overensstemmelse med arbejdsgruppens indstilling foreslås bestemmelsen derfor ophævet, jf. lovforslagets § 1, nr. 1.

Som led i tilsynet efter lov om sikkerhed til søs, jf. lovens kapitel 6, udøver Søfartsstyrelsen kontrol med danske skibes bygning, udstyr og drift, herunder skibenes tekniske indretninger mv. til beskyttelse af havet imod forurening. Søfartsstyrelsen udfører også stikprøvekontrol af udenlandske skibe, som anløber dansk havn. Dette sker som led i det såkaldte havnestatssamarbejde, men på en væsentlig mere summarisk måde, end ved flagstatskontrol, jf. herom nedenfor.

Hovedsigtet med tilsynet efter lov om sikkerhed til søs er, at kun de skibe, som er i forsvarlig stand, skal have lov til at sejle. Skibe, som ikke er i forsvarlig stand skal tilbageholdes, hvorved erhvervsvirksomheden i realiteten standses med betydeligt økonomisk tab til følge. Dette har en sådan præventiv effekt, at der inden for lovens område kun i mindre omfang er behov for strafferetlig forfølgning.

Danmark har siden begyndelsen af 1980'erne deltaget i det internationale samarbejde om havnestatskontrol af udenlandske skibe. Dette samarbejde er organiseret under Paris Mou (PARIS MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON PORT STATE CONTROL), hvilket betyder, at 25% af de udenlandske skibe, som anløber en deltagerstats havne, skal kontrolleres. Kriterier for, hvilke skibe der skal underkastes kontrol, og fremgangsmåden i forbindelse med kontrollens udførelse, herunder dokumentgangen mv. er fastsat i Paris Mou samarbejdsaftalen og en række konventioner. Rådets direktiv 95/21/EF af 19. juni 1995 om håndhævelse over for skibe, der anløber Fællesskabets havne og sejler i farvande under fællesska-

bernes jurisdiktion, af internationale standarder for skibes sikkerhed, for forureningsforebyggelse samt leve- og arbejdsvilkår om bord, som ændret senest ved Kommissionens direktiv 98/42/EF af 19. juni 1998, har gjort bestemmelserne i samarbejdsaftalen bindende for EU-medlemslandene. Det drejer sig også om procedurerne i forbindelse med kontrol og eventuel tilbageholdelse samt kvalifikationskrav til de personer, der må udføre kontrollen.

Udenlandske skibe, der ikke lever op til de internationale konventioners standard, tilbageholdes, såfremt fejlene indebærer fare for sikkerheden eller fare for forurening. Skibe, som mangler foreskrevne certifikater, tilbageholdes ligeledes.

Når der konstateres fejl, indberettes disse til den database, der er oprettet som led i samarbejdet om havnestatskontrol. Paris Mou'ets regler om udvælgelse af skibe indebærer, at skibe, som tidligere har fået konstateret fejl, samt skibe fra de flagstater, hvor der ofte er konstateret fejl, bliver kontrolleret hyppigt.

Kontrollen omfatter som udgangspunkt alene, om foreskrevne certifikater og dokumenter er til stede og gyldige, samt om skibets generelle tilstand er tilfredsstillende. Hvis dette ikke er tilfældet, følger det af samarbejdsaftalen og EU-direktivet, at søfartsmyndighederne skal foretage en mere detaljeret inspektion, der kan omfatte såvel skibets konstruktion og udrustning som operationelle forhold.

Kontrollen gennemføres, mens skibene er i havn. Søfartsstyrelsens tidsforbrug i forbindelse med kontrol om bord på de enkelte skibe er, når bortses fra transporttid til havnen, i almindelighed i størrelsesordenen ca. 2 - 3 timer for skibe, der ikke har fejl, som kan begrunde en tilbageholdelse.

Skibe, som passerer danske farvande uden at gå i havn, omfattes ikke af havnestatskontrollen. Da en række af de omkringliggende lande er med i samarbejdet, vil en stor del af disse skibe dog blive kontrolleret i de andre lande.

Kontrol af journalerne indgår som led i havnestatskontrollen. Denne omfatter imidlertid kun en kontrol af, hvorvidt de helt formelle bestemmelser om journalernes førelse er overholdt.

Er der en begrundet mistanke om, at skibet har forurennet, skal der i henhold til EU-direktivet foretages en udvidet inspektion. Denne inspektion omfatter bl.a. en grundig gennemgang af journalerne, ligesom mængden af olie og olieaffald mv. om bord sammenholdes med oplysningerne i journalerne. Den del af inspektionen, der sker med henblik på at kontrollere, om skibet har udledt olie, foretages inden for rammerne af

havmiljøloven. Søfartsstyrelsen yder bistand til den praktiske gennemførelse af kontrollen. De nærmere detaljer omkring myndighedernes samarbejde vil blive fastlagt i en samarbejdsaftale mellem Forsvaret, politiet og Søfartsstyrelsen. Den del af inspektionen, som vedrører skibets udstyr og udrustning m.v. foretages af Søfartsstyrelsen inden for rammerne af lov om sikkerhed til søs.

Det internationale samarbejde om havnestatskontrollen, som foretages i medfør af lov om sikkerhed til søs, sigter ikke imod strafferetlig forfølgning af overtrædelser. De oplysninger og det dokumentationsmateriale, som tilvejebringes i forbindelse med kontrollen, vil således i almindelighed ikke være tilstrækkeligt til, at der kan gennemføres en straffesag.

2.2. Administrative bøder

2.2.3 Gældende ret

Som ansvarlig for håndhævelsen af havmiljøloven tager Miljøstyrelsen stilling til, om der er grundlag for, at en sag om et skibs udtømmning af olie i havet skal anmeldes til politiet. Denne vurdering indebærer bl.a. stillingtagen til, om bevisgrundlaget er tilstrækkeligt til at dokumentere, at et givent skib har udtømt olie ulovligt, herunder om der bør fremskaffes yderligere bevismateriale eventuelt gennem udenlandske myndigheder. Styrelsen vurderer i den forbindelse, om overtrædelserne må anses for at være begået forsætligt eller ved uagtsomhed. Endelig overvejer og anbefaler Miljøstyrelsen anklagemyndigheden en bødestørrelse. Herefter sendes sagen til politiet, som gennemgår sagen påny og tager stilling til, om der er grundlag for at rejse tiltale. Anklagemyndighedens vurdering heraf foregår ofte i tæt samarbejde med Miljøstyrelsen, da politiet/anklagemyndigheden ikke altid umiddelbart er i besiddelse af den miljøfaglige ekspertise, som er nødvendig for at kunne bedømme olieforureningssager.

Det samarbejde, der således finder sted mellem tilsynsmyndigheden/særmyndigheden og politiet, er sædvanlig ved særlovsovertrædelser. Samarbejdet indebærer, at en sag, før den bliver indbragt for retten, i princippet bliver vurderet mindst 2 gange, først af tilsynsmyndigheden og derefter af politiet/anklagemyndigheden. Det er herefter anklagemyndigheden, som vurderer, om der skal rejses tiltale. Det følger af retsplejelovens § 931, at sagen kan afgøres uden retslig forfølgning, såfremt den sigtede erkender sig skyldig i overtrædelserne og erklærer sig rede til at betale en i anklagemyndighedens tilkendegivelse angivet bøde

(et såkaldt bødeforelæg). I modsat fald overgår sagen til retslig behandling.

2.2.2 Arbejdsgruppens indstilling

Arbejdsgruppen har antaget, at sagsbehandlingen, når der er mulighed for at afslutte sagen med administrative bøder, vil kunne afsluttes hurtigere, allerede fordi sagen ikke skal vurderes af flere myndigheder. Arbejdsgruppen har på denne baggrund indstillet, at der i havmiljøloven skabes hjemmel til at vedtage administrative bøder for ulovlig udtømmning af olie i havet og til administrativt at kunne vedtage konfiskation af det udbytte (den besparelse), som den pågældende har haft ved overtrædelsen. Fordelene ved denne mere enkle sagsbehandling opnås dog alene, hvis den pågældende erkender sig skyldig. Sker dette ikke, må sagen behandles på traditionel vis af politiet/anklagesmyndigheden og domstolene.

Arbejdsgruppen har anført, at det ud fra den praksis, som findes for overtrædelser af havmiljøloven (3 bødeforelæg i 1992 - 1996) er vanskeligt at vurdere, hvorvidt en adgang til administrativt at vedtage bødeforelæg efter principperne i retsplejelovens § 931, vil bevirke en stigning i antallet af sager om ulovlig olieudledning, som vil kunne afsluttes med betaling af en bøde. Det er Miljøstyrelsens erfaring, at man ofte nægter at have overtrådt lovgivningen, og er dette fortsat tendensen på området, vil der ikke blive vedtaget mange administrative bødeforelæg efter havmiljøloven, og sagerne vil i de fleste tilfælde som i dag skulle afgøres af en domstol. Det er naturligvis en forudsætning - som hidtil - at der er bevis for overtrædelsen. Kravene til bevis og de praktiske muligheder for bevissikring vil være uændrede med indførelsen af en mulighed for administrative bøder.

I sager om overtrædelse af havmiljølovens bestemmelser om olieudtømmning er forholdet ofte det, at det skib, der har udtømt olie, alene befinder sig i dansk havn i kort tid. Der er også situationer, hvor overtrædelsen sker til søs, og hvor skibet slet ikke har planer om at anløbe en dansk havn.

Disse omstændigheder besværliggør for det første muligheden for at få sagerne oplyst tilstrækkeligt (bevissikring). Herudover vanskeliggøres inddrivelsen af bødekraft, hvis det selskab, der har vedtaget bøden, ikke har forretningssted i Danmark, og der ikke er stillet sikkerhed for bødekraften. Endelig skal sagerne - henset til de begrænsninger, som for eksempel reglerne om uskadelig passage, der følger af artikel 19 i FN's Havretskonvention - afgøres med en vis hurtighed. Da den fornødne ekspertise skal være til rådighed hurtigt i de situationer, hvor skibet vil forlade Dan-

mark inden for kort tid, vil et administrativt system med en instans alt andet lige kunne behandle sagerne hurtigere, end hvis sagen skal vurderes af både særmyndighed og politi, før der kan gribes ind.

Arbejdsgruppen har endvidere indstillet, at der i lov om sikkerhed til søs skabes hjemmel til at vedtage administrative bødeforelæg vedrørende skibe med manglende eller mangelfuld førelse af olie-, last- eller affaldsjournaler.

Endelig har arbejdsgruppen indstillet, at virksomhedsansvaret - i overensstemmelse med Rigsadvokatens meddelelse nr. 5/1999 om valg af ansvarssubjekt i sager om virksomhedsansvar - bør være det primære ved overtrædelser af havmiljølovens bestemmelser om olieudledning og bestemmelserne om journalføring i lov om sikkerhed til søs, således som det også er sædvanligt inden for miljøbeskyttelsesloven. Straffansvar over for en kaptajn m.v. (udover for selskabet) kan dog bl.a. komme på tale, hvis kaptajnen har handlet forsætligt eller udvist grov uagtsomhed.

2.2.4 Lovforslaget

Lovforslaget indebærer, at der i *havmiljøloven* skabes hjemmel til, at forsvarsministeren eller den, han bemyndiger dertil, kan afslutte en sag om ulovlig udtømmning af olie i havet med en bøde efter principperne i retsplejelovens § 931 om politiets bødeforelæg, jf. den foreslåede bestemmelse i § 1, nr. 7. Betingelserne for at kunne vedtage en administrativ bøde i henhold til lovforslaget er, at den pågældende erkender sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig indforstået med, at sagen afgøres administrativt med betaling af en angivet bøde. På samme måde kan krav om konfiskation vedtages uden retslig forfølgning.

Tilsvarende skabes der i lov om sikkerhed til søs hjemmel for Søfartsstyrelsen til at afslutte en sag med en administrativ bøde ved overtrædelse af bestemmelserne om olie-, last og affaldsjournaler. Konfiskation vil derimod ikke være aktuelt ved overtrædelser af journalbestemmelserne. Der henvises til den foreslåede bestemmelse i § 2, nr. 3. Strafforfølgning vil blive koncentreret til væsentlige overtrædelser af bestemmelserne om journalføring. Væsentlige overtrædelser omfatter f.eks. tilfælde, hvor journalerne ikke er blevet ført gennem nogen tid, eller hvor der ikke i journalerne er indført væsentlige mængder olieaffald. Overtrædelser af undskyldelig karakter og helt formelle overtrædelser, f.eks. glemt underskrift, fejl i kodeangivelserne eller tilfælde, hvor indførelserne ikke er foretaget i kronologisk orden, vil som hidtil blive påtalt og indberettet til den database, som er oprettet som led i samarbejdet om havnestatskontrol. Strafforfølg-

ning i disse sager står ikke mål med de ressourcer, der skal anvendes hertil.

Søfartsstyrelsen har forholdsvis gode erfaringer med oversendelse af sager til andre landes søfartsmyndigheder, når der er tale om enkelte sager, som er veldokumenterede, og som ikke kræver omfattende bevisførelse. Sager om overtrædelse af journalbestemmelserne vil derfor blive oversendt til flagstaten i de tilfælde, hvor Søfartsstyrelsen har erfaring med, at de pågældende flagstater vil efterkomme en anmodning om selv at foretage retsforfølgning.

Der er i dag såvel i havmiljølovens § 62 som i § 32, stk. 5, i lov om sikkerhed til søs bestemmelser om virksomhedsansvar. I bemærkningerne til § 1, nr. 7, og § 2, nr. 1 og 2, er det præciseret, at dette ansvar skal være det primære. I lov om sikkerhed til søs er det endvidere fundet hensigtsmæssig at udskille reguleringen af journalerne til særskilte bestemmelser, bl.a. fordi anvendelse af virksomhedsansvar afviger fra, hvad der i øvrigt følges efter loven ved overtrædelser, der begås om bord på skibene. Der henvises herom til de foreslåede bestemmelser i § 2, nr. 1 og 2.

2.3 Administrativ ransagning og tilbageholdelse

2.3.1 Gældende ret

Ransagning - herunder udtagning af olieprøver på skibe - som led i efterforskning med henblik på strafferetlig forfølgning foretages af Søværnet i medfør af Anordning nr. 513 af 2. oktober 1940 angående politimyndighed for Søværnets Skibe og Luftfartøjer, såfremt skibet befinder sig i dansk territorialt farvand. Hvis et skib må antages at forlade en havn, inden politiet kan komme til stede, vil tilsynsmyndigheden efter havmiljøloven i øvrigt kunne foretage en foreløbig beslaglæggelse af skibet med henblik på sikre beviserne, jf. retsplejelovens § 807 a, forudsat skibet med rimelig grund er mistænkt for ulovlig olieudtømning. Sagen skal i så fald snarest muligt overgives til politiet.

Bortset fra disse tilfælde er det efter retsplejelovens regler politiet, som træffer beslutning om iværksættelse af foreløbige straffeprocessuelle tvangsmidler (ransagning, beslaglæggelse m.v.). Udtagning af olieprøver fra skibets tanke som led i strafferetlig forfølgning efter havmiljøloven vil være omfattet af reglerne i retsplejelovens kapitel 73 om ransagning. Det antages, at ransagning af et skib, som politiet foretager, når der er mistanke om f.eks. en overtrædelse af havmiljølovens regler om skibes olieudtømning, vil være omfattet af retsplejelovens regler om ransagning af "boliger og andre husrum". Afgørelse om ransagning

af et skib kræver som udgangspunkt retskendelse. Såfremt ransagningen er rettet imod et skib, som en mistænkt har rådighed over, og denne meddeler samtykke til, at ransagningen foretages, kan beslutning om ransagning dog træffes af politiet.

Ransagning kræver retskendelse, medmindre øjemedet forspildes, hvis retskendelse skulle afventes, jf. retsplejelovens § 796, stk. 3.

Retsplejelovens kapitel 74 indeholder regler om beslaglæggelse, der sker med henblik på strafferetlig forfølgning. Hvis der er grund til at antage, at en genstand, som den mistænkte råder over, f.eks. en oliejournal, kan tjene som bevis, vil politiet kunne beslaglægge denne. At en genstand kan tjene som bevis, indebærer ikke blot, at den kan tænkes at skulle indgå som en del af anklagemyndighedens bevisførelse i retten, men også at den (kun) skal anvendes til oplysning af sagen i forbindelse med politiets efterforskning. Retsplejeloven indeholder som nævnt ovenfor endvidere regler om, at andre end politiet, f.eks. tilsynsmyndighederne, har adgang til at foretage (foreløbig) beslaglæggelse.

Efter retsplejelovens regler er det en betingelse for beslaglæggelse af gods til sikkerhed for det offentlige krav på sagsomkostninger, krav på værdikonfiskation, bødekraV eller forurettedes krav på erstatning i sagen, at den mistænkte *ejer* godset. Den mistænkte vil i sager om f.eks. olieudtømning ofte være enten kaptajnen eller det selskab, der råder over skibet. Imidlertid *ejer* kaptajnen sjældent skibet, ligesom det selskab, som disponerer over skibet, ofte ikke er identisk med det selskab, som *ejer* skibet, hvorfor skibet ikke vil kunne beslaglægges til sikkerhed for bødekraV mv. efter retsplejelovens regler.

Beslaglæggelse kræver retskendelse, medmindre øjemedet forspildes, hvis retskendelse skulle afventes, jf. retsplejelovens § 806, stk. 3.

Efter havmiljølovens § 63, stk. 2, kan skibet, efter dom er afsagt, tilbageholdes af tilsynsmyndigheden eller af politiet på tilsynsmyndighedens vegne, indtil bøder og sagsomkostninger er betalt, eller der er stillet sikkerhed herfor. Lov om sikkerhed til søs indeholder ingen tilsvarende regel.

2.3.2 Arbejdsgruppens indstillinger

Arbejdsgruppen har indstillet, at der i havmiljøloven skabes hjemmel til administrativt - også før dom er afsagt eller bødeforelæg er vedtaget - at træffe beslutning om at tilbageholde (beslaglægge) et skib, som ulovligt har udtømt olie, hvis det er nødvendigt for at sikre det offentlige krav på bøde, sagsomkostninger eller konfiskation. Det er vurderingen, at tilba-

geholdelsesinstrumentet vil få stor betydning for en effektiv bekæmpelse af ulovlig olieudtømning, fordi mulighederne for, at myndighederne kan få sikkerhed for et fremtidigt bødekraft mv. forbedres. Det bør således ikke - i modsætning til retsplejelovens regler om beslaglæggelse - være et krav, at det, som tilbageholdes, ejes af den, som er strafferetligt ansvarlig for olieudtømningen.

Endvidere har arbejdsgruppen indstillet, at der for overtrædelse af reglerne om journalføring i lov om sikkerhed til søs indføres en adgang til administrativ tilbageholdelse. Konfiskation bliver ikke aktuel ved overtrædelser af journalbestemmelserne, og arbejdsgruppen har derfor alene anbefalet en tilbageholdelsesadgang til sikkerhed for det offentlige krav på sagsomkostninger og bøder.

Arbejdsgruppen har endelig peget på, at i det omfang gældende ret ikke sikrer, at bevis i sager om udtømning af olie kan sikres tilstrækkeligt effektivt - uanset om skibet befinder sig i havn, på søterritoriet eller i den eksklusive økonomiske zone - skal en sådan hjemmel tilvejebringes i havmiljøloven.

2.3.3 Lovforslaget

Lovforslaget skaber i havmiljøloven hjemmel til, at politiet, forsvarsministeren eller den, han bemyndiger dertil, ved ulovlige olieudtømminger kan tilbageholde skibe, også før dom er afsagt eller bødeforelæg vedtaget, hvis det er nødvendigt for at sikre det offentlige krav på bøde, sagsomkostninger eller konfiskation. Denne tilbageholdelsesadgang vil i almindelighed kun blive anvendt af forsvarsministeren over for skibe til søs. Forsvarsministeren vil herudover helt undtagelsesvist kunne foretage en tilbageholdelse af skibe i havn. Der henvises herom til bemærkningerne til § 1, nr. 7 (vedrørende havmiljølovens § 63 b, stk. 1).

Der skabes også i lov om sikkerhed til søs hjemmel til, at der ved manglende eller mangelfuld førelse af olie-, last- og affaldsjournaler kan ske tilbageholdelse af skibe, indtil der stilles sikkerhed for bøder og sagsomkostninger. Selve kontrollen med journalerne finder sted, mens skibene er i havn som led i den kontrol, som Søfartsstyrelsen i øvrigt foretager om bord på skibene. Tilbageholdelsesadgangen efter lov om sikkerhed til søs sigter derfor særligt på at blive anvendt overfor skibe i havn. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til § 2, nr. 3 (vedrørende § 31 b, stk. 1, i lov om sikkerhed til søs).

I de efterfølgende overvejelser efter afgivelse af arbejdsgruppens rapport er Justits-, Forsvars-, samt Miljø- og Energiministeriet nået frem til, at der vil være behov for en hjemmel i havmiljøloven, som sikrer, at

forsvarsministeren har hjemmel til at foretage ransagning af skibe for at udtage olieprøver med henblik på strafferetlig forfølgning. Der henvises herom til bemærkningerne til § 1, nr. 5 (vedrørende havmiljølovens § 63, stk. 1): Overvejelserne har ligeledes resulteret i, at der foreslås en bestemmelse, der giver forsvarsministeren hjemmel til at tilbageholde dokumenter, papirer og andre beviser af lignende karakter. Der henvises herom til bemærkningerne til § 1, nr. 7 (vedrørende havmiljølovens § 63 b, stk. 3).

2.4 Arbejdets organisering

Den egentlige beslutning om at tilbageholde et skib, udtage olieprøver (ransagning) og afslutte en sag med en administrativ bøde i tilfælde af ulovlig udtømning af olie skal træffes af en central statslig enhed, som placeres i Forsvarsministeriet. Baggrunden herfor er, at ansvaret for håndhævelsen af reglerne om udtømning af olie overføres fra Miljø- og Energiministeriet (Miljøstyrelsen) til Forsvarsministeriet, som følge af Aftale om forsvarets ordning 2000 - 2004. For at kunne tage stilling til sager, herunder tilbageholde skibe, uanset hvad tid på døgnet en olieforurening konstateres, foreslås den centrale, statslige enhed som noget nyt døgnbemandet.

Enheden skal være bemandet med juridisk ekspertise, da behandlingen af sagerne kræver, at den person, som skal tage stilling til, om der overhovedet er grundlag for et bødekraft, og om en tilbageholdelse følgelig er nødvendig, har kendskab til bevisskravene og til sanktionsniveauet i disse sager.

En centralisering af sagsbehandlingen, der indebærer, at hele sagen behandles af en og samme centrale enhed, vil betyde, at der skabes mulighed for at opbygge en erfaring og ekspertise i behandlingen af disse sager. Den centrale enhed vil således være involveret, fra forureningen konstateres og til et håndhævelsesforløb i den forbindelse påbegyndes, til sagen eventuelt afsluttes med et bødeforelæg. Enheden kommer dermed til at besidde en viden om samtlige de faktorer, der har betydning, når der skal tages stilling til, om en sag skal opgives eller afsluttes med et bødeforelæg.

Også på journalområdet efter lov om sikkerhed til søs er det forudsat, at tilbageholdelsesadgang og bødeforelæg administreres af personer med juridisk ekspertise og kendskab til bevisskrav m.v. Disse beføjelser, der i lovforslaget foreslås henlagt til Søfartsstyrelsen, kan efter lovens § 17, stk. 5, henlægges til andre offentlige myndigheder efter forhandling med vedkommende minister.

2.5 Skærpelse af bødeniveauret

2.5.1 Eksisterende praksis

Der findes ingen domspraksis for overtrædelse af hverken havmiljølovens regler om ulovlige olieudtømminger eller for reglerne i lov om sikkerhed til søs om manglende eller mangelfulde olie-, last- eller affaldsjournaler.

For så vidt angår ulovlige olieudtømminger har der i perioden 1992 - 1996 været pålagt straf i tre sager, der alle har været afgjort ved politiets bødeforelæg i henhold til retsplejelovens regler. Bødeniveauret har ligget på 3.000 - 5.000 kr.

Politiet har i ét tilfælde udstedt et bødeforelæg på 3.000 kr. for mangelfuld førelse af oliejournal. Den pågældende sag vedrørte mangelfulde oplysninger om ca. 20 kubikmeter olieaffald.

2.5.2 Arbejdsgruppens indstillinger og lovforslagets indhold

Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg har i beretning om olieforureningen i de danske farvande afgivet den 26. juni 1998 tilsvarende tilkendegivet, "at det hidtidige niveau for bøder, med en bødestørrelse på 2000 kr. til 5000 kr. for overtrædelse af havmiljøloven, er alt for lavt. Udvalget ønsker, at bødestørrelsen hæves væsentligt....."

Arbejdsgruppen har peget på, at der ved fastsættelsen af bødens størrelse bør tages højde for den belastning af miljøet, som den konkrete olieudledning har indebåret, samt den besparelse, der er opnået ved ikke at anløbe en havn og dér benytte havnens modtageanlæg. Arbejdsgruppen har i den forbindelse bemærket, at forurening med olie på havet kan true havmiljøet, og økologisk vigtige områder kan tage skade, fiskebestande og fugleliv kan påvirkes, og strandområder kan blive forurenede. Der er generelt en højere risiko for, at der sker en større forurening af havet, jo mere olie, der udledes.

Arbejdsgruppen har herefter på havmiljølovens område peget på et vejledende bødeniveau på 25.000 kr. for olieudledninger på ca. 500 liter, 50.000 kr. for olieudledninger på ca. 1.000 l, og 100.000 kr. for udledning på ca. 10.000 l. Ved olieudledninger uden for de angivne positioner anbefales bøden fastsat forholdsmæssigt i forhold til den udledte mængde olie til et passende rundt beløb, dog - bortset fra bagatelsager - minimum 15.000 kr., svarende til den af HELCOM anbefalede minimumsbøde. HELCOM er et regionalt samarbejde mellem Østersølandene med det formål at beskytte havmiljøet i Østersøområdet. HELCOM har i en rekommendation 19/14 af 26. marts 1998 anbefa-

let en harmonisering af administrative bøder i tilfælde af overtrædelse af udledningsreglerne til havs, samt i tilfælde af manglende opfyldelse af pligten til at føre olie-, last- og affaldsjournaler.

Bødestørrelsen vil kunne justeres i op- eller nedadgående retning, hvis der foreligger skærpende eller formildende omstændigheder. I lovforslaget er det ønskede højere bødeniveau markeret ved lovbestemmelser, hvoraf fremgår, at der skal udmåles skærpede bøder, jf. i øvrigt bemærkningerne til § 1, nr. 2 og 3.

Arbejdsgruppen har vedrørende lov om sikkerhed til søs peget på et vejledende bødeniveau på 5.000 kr. for manglende førelse af olie- og affaldsjournaler, hvor journalen ikke er ført en måned, eller der ikke er redegjort for olieaffald i størrelsesorden 1 ton. Såfremt forholdet har stået på gennem længere tid, eller der har været tale om meget betydelige mængder, har arbejdsgruppen foreslået en bøde på et højere niveau, der dog som udgangspunkt ikke bør overstige 10.000 kr. For affaldsjournalerne foreslås et vejledende bødeniveau, svarende til niveauet for overtrædelse af oliejournalerne. Baggrunden herfor er, at der er miljømæssige problemer i samme størrelsesorden ved udledning af affald som ved udledning af olie. For lastjournalerne foreslås et vejledende bødeniveau på mellem 1.500 og 4.000 kr. Bødestørrelsen vil kunne justeres i op- eller nedadgående retning, hvis der foreligger skærpende eller formildende omstændigheder. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til § 2, nr. 1 og 2, der er i overensstemmelse med arbejdsgruppens indstillinger.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Oprettelse af en døgnbemandet central statslig enhed i forbindelse med forslaget af ændring af havmiljøloven medfører meromkostninger for staten i form af et AC-årsværk, som overføres fra Miljø- og Energiministeriet til Forsvarsministeriet. Der kan endvidere opstå erstatningskrav, hvis påtale vedrørende et skib, der er eller har været tilbageholdt, senere opgives, eller der sker frifindelse.

Da Søfartsstyrelsen skal medvirke i større omfang end hidtil i forbindelse med at fremskaffe dokumentation m.v., som kan danne grundlag for strafforfølgning for overtrædelse af journalbestemmelserne i lov om sikkerhed til søs, vil de ressourcer, som anvendes i forbindelse med kontrol af skibene, skulle forøges. Søfartsstyrelsens udgifter hertil vil blive afholdt inden for Erhvervsministeriets økonomiske rammer.

Administrativt vedtagne bøder vil i lighed med politiets bødeforelæg tilfalde statskassen.

Lovforslaget har ingen økonomiske konsekvenser for kommuner og amter.

4. Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Lovforslaget kan have erhvervsøkonomiske konsekvenser i tilfælde, hvor tilbageholdelsesinstrumentet tages i anvendelse.

5. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for erhvervslivet.

6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ikke i sig selv miljømæssige konsekvenser.

Det er dog forventningen, at beføjelsen til at pålægge administrative bøder og tilbageholde skibe samt forslaget om at hæve bødeniveauet væsentligt for overtrædelse af reglerne om udtømmning af olie og førelse af journaler, vil få en positiv miljømæssig effekt, idet lovforslaget samlet set vil bidrage til en styrkelse af håndhævelsen på området.

7. Forholdet til EU-retten

Rådets direktiv 95/21/EF af 19. juni 1995 om håndhævelse over for skibe, der anløber Fællesskabets havne og sejler i farvande under fællesskabernes jurisdiktion, af internationale standarder for skibes sikkerhed, for forureningsforebyggelse samt leve- og arbejdsvilkår om bord, som ændret senest ved Kommissionens direktiv 98/42/EF af 19. juni 1998 indeholder bestemmelser om kontrollen af udenlandske skibe. Da forslaget berører den kontrol, som udføres i henhold til direktivet, vil Kommissionen efterfølgende blive underrettet om loven. Det bemærkes, at direktivet indeholder bestemmelser om, at det skal undgås, at et skib unødvendigt tilbageholdes eller forsinkes i forbindelse med havnestatskontrollen. Disse bestemmelser udelukker ikke, at skibe tilbageholdes med henblik på at gennemtvinge sikkerhedsstillelse for bødekrav i forbindelse med strafforfølgning af overtrædelser, som er sket som led i skibets drift.

8. Hørte myndigheder

Abs Europe Danmark, Advokatrådet, Amtsrådsforeringen i Danmark, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, A/S Assurandørernes Hus, Assuranceforeningen

SKULD, Assurandør-Societetet, Bilfærgernes Rederiforening, Bryggeriarbejderforbundet, Bureau Veritas, By- og Boligministeriet, Centralorganisationen af Industriansatte i Danmark, Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Skibsmæglerforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Industri, Dansk Navigatorforening, Dansk Ornitologisk Forening, Dansk Sejlunion, Dansk Sø- og Restaurationsforening, Danske Vognmænd, Det Norske Veritas, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Energistyrelsen, Entreprenørforeningen, Erhvervsministeriet, Farvandsvæsenet, Finansministeriet, Fiskernes Forbund, Forbrugerrådet, Forbundet af offentlig ansatte, Foreningen af Danske Privathavne, Foreningen af Danske Ral- og Sandsugere, Foreningen af Politimestre i Danmark, Forskningsministeriet, Forsvarsministeriet, Frederiksberg Kommune, Friluftsrådet, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Færøernes Landsstyre, Germanischer Lloyd, Greenpeace Danmark, Grønlands Hjemmestyre, Hotel-, Restaurant- og Turistmændenes Fællesråd, Indenrigsministeriet, Ingeniørforeningen, Justitsministeriet, Kommunernes Landsforening, Kystinspektoratet i Lemvig, Københavns Kommune, Landsorganisationen i Danmark, Lloyds Register of Shipping, Maskinmestrenes Forening, Metal Søfart, Miljøklagenævnet, Miljø- og Energiministeriet (Landsplanafdelingen), Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Mærsk Olie og Gas A/S, Nippon Kaiji Kyokai, Oliebranchens Fællesrepræsentation, Radiotelegrafistforeningen af 1917, Rederiet A.P. Møller, Rederiforeningen af 1895, Rederiforeningen for mindre skibe, Restaurantionsbranchens Forbund, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudet på Færøerne, Rådet for Større Badesikkerhed, Sammenlutningen af Danske Havne, Skov- og Naturstyrelsen, Specialarbejderforbundet i Danmark (SID), Statshavnsadministrationen i Esbjerg, Statshavnsadministrationen i Frederikshavn, Statsministeriet, Sundhedsministeriet, Sundhedsstyrelsen, Søfartsstyrelsen, Sø- og Handelsretten i København, Søforsikringsudvalget, Told- og Skattestyrelsen, Trafikministeriet, Udenrigsministeriet, og Verdensnaturfonden.

Vurdering af konsekvenser af lovforslaget

	Positive konsekvenser-/ mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser-/ merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for staten	Ingen	Oprettelse af en døgnbemandet central statslig enhed i forbindelse med forslaget om ændring af havmiljøloven medfører meromkostninger for staten i form af et AC-årsværk, som overføres fra Miljø- og Energiministeriet til Forsvarsministeriet. Forslaget vil i begrænset omfang medføre øgede udgifter for Søfartsstyrelsen til kontrol efter lov om sikkerhed til søs. Disse vil blive afholdt inden for Erhvervsministeriets ramme.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Lovforslaget kan have erhvervsøkonomiske konsekvenser i tilfælde, hvor tilbageholdelsesinstrumentet tages i anvendelse.
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Beføjelsen til at pålægge administrative bøder og tilbageholde skibe samt forslaget om at hæve bødeniveauet væsentligt forventes at få en positiv miljømæssig effekt, idet lovforslaget samlet set vil bidrage til en styrkelse af håndhævelsen på området.	
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Forslaget berører den kontrol, som udføres i henhold til direktiv 95/21/EF med senere ændringer. Kommissionen vil efter vedtagelsen blive underrettet om loven.	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Den nugældende formulering af § 45, stk. 3, er en konsekvens af de krav, som folkeretten stiller for indgreb overfor udenlandske fartøjer, som befinder sig til søs. Generelt gælder for sådanne indgreb, at mistanken om, at havmiljøreglerne er overtrådt, skal være af en vis styrke, jf. bl.a. Havretskonventionens art. 220 og 226.

Lovbestemmelsen omfatter således efter sin ordlyd også - og måske især - efterforskningskridt med henblik på strafferetlig forfølgning. Det generelle princip er imidlertid, at egentlig strafferetlig efterforskning foretages af politiet i overensstemmelse med retsplejelovens regler herom. § 45, stk. 3, foreslås derfor ophævet.

Til nr. 2

Det er regeringens opfattelse, at bødestørrelserne for ulovlig udtømmning af olie bør hæves væsentligt, og

F. t. l. vedr. beskyttelse af havmiljøet m.v.

der foreslås derfor indsat en bestemmelse om skærpede bøder.

Det er vurderingen, at et rederi sparer betydelige beløb ved at bortskaffe olien på ulovlig vis. Særligt tidsbesparelsen ved ikke at anvende modtageanlæg, men i stedet at holde skibet i drift, antages at have den helt store økonomiske betydning for rederiet. Udover de rene afleveringsomkostninger indgår tillige tidsbesparelsen ved ikke at benytte havnens modtageordning. Anvendelsen af modtageanlæg i havn kræver et tidsforbrug på alt fra 1 time til 2 - 3 døgn. Der kan ikke gives retningslinier for et skibs driftstab pr. døgn, idet dette afhænger af skibets type, besætningens størrelse og finansieringen af skibet.

Den samlede miljøbelastning i forbindelse med ulovlige olieudledninger hidrører overvejende fra mindre olieudtømninger (under 1000 liter). Der er derfor også ved mindre udtømninger behov for en effektiv og mærkbar bøde. Det bemærkes, at der i den svenske Betænkning "At komma åt oljeutsläppen" Betänkande av Olieutsläppsutredningen SOU 1998:158, side 450, fremføres samme synspunkt.

Ved fastsættelsen af bødens størrelse bør der tages hensyn til den relative miljøbelastning målt i liter uledt olie. I den forbindelse foreslås et vejledende bødeniveau, hvorefter der ved udtømninger på ca. 500 liter fastsættes en bøde på 25.000 kr., for udtømninger på ca. 1000 liter fastsættes bøden til 50.000 kr., og for udtømninger på ca. 10.000 liter fastsættes bøden til 100.000 kr. Udtømninger af olie på havet på under ca. 50 liter har hidtil ikke været strafforfulgt, og dette bør også fremover være bagatelgrænsen. Bagatelgrænsen gælder dog ikke for olieudtømninger i havne, hvilket skyldes, at selv mindre udledninger i en havn - der kun har begrænset vandudskiftning - kan have lokale miljømæssige konsekvenser. Ved olieudledninger uden for de angivne positioner forudsættes bøden fastsat forholdsmæssigt i forhold til den udtømte mængde olie til et passende rundt beløb, dog minimum 15.000 kr.

Bødestørrelsen vil kunne justeres i op- og nedadgående retning, hvis der foreligger skærpene eller formildende omstændigheder. Hvis rederiet har opnået en særlig stor økonomisk besparelse ved ikke at gå i havn og aflevere olieaffaldet på lovlig vis, kan dette medføre en forhøjelse af bøden. Ved fastsættelsen af bødestørrelsen bør i øvrigt bl. a. følgende faktorer indgå: Graden af tilregnelser, den skete miljøskade og eventuelle tidligere lovovertrædelser af lignende karakter. De nævnte hensyn er ikke nødvendigvis udtømmende, og det angivne niveau er alene vejledende

for domstolene og vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning.

Der kan eventuelt udarbejdes mere detaljerede interne retningslinier til brug for den administrative myndigheds bødefastsættelse. Retningslinierne vil naturligvis skulle justeres i lyset af eventuelle domme på området.

Til nr. 3

Bestemmelsen er en konsekvens af den foreslåede bestemmelse i nr. 2. (§ 59).

Til nr. 4

Der henvises til bemærkningerne til nr. 2 ovenfor.

Til nr. 5

Det foreslås, at Forsvarsministeren eller den, han bemyndiger dertil, får hjemmel til at foretage ransagning af skibe med henblik på at udtage de nødvendige olieprøver fra skibets tanke/maskinrum m.v. som led i en egentlig strafferetlig forfølgning. Med hensyn til fremgangsmåden ved iværksættelse af sådanne undersøgelser m.v. kan dette kun gennemføres i overensstemmelse med reglerne i retsplejeloven. Undersøgelse m.v. må herefter kun foretages, såfremt der er rimelig grund til antage, at der er sket en ulovlig olieudtømning. Iværksættelse af undersøgelse efter bestemmelsen forudsætter en retskendelse, medmindre øjemedet ellers ville forspildes. Ved undersøgelse af skibe til søs vil denne betingelse i praksis formentlig næsten altid være opfyldt. Er undersøgelsen foretaget uden forudgående retskendelse, skal sagen forelægges for retten inden 24 timer, hvis den person, indgrebet retter sig imod, anmoder om det, jf. retsplejelovens § 796, stk. 3. Er undersøgelsen 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. Ransagning af skibe i havn vil kun undtagesesvist kunne foretages af Forsvarsministeren - nemlig i den situation, hvor skibet må antages at forlade havnen, inden politiet kan komme til stede.

Det bemærkes, at de beføjelser, der med bestemmelsen foreslås tillagt forsvarsministeren, må antages at være parallelle til de beføjelser, Søværnet har i dag i henhold til anordning nr. 513 af 2. oktober 1940. Denne anordning gælder imidlertid kun på søterritoriet og ikke i den eksklusive økonomiske zone. Det er tanken, at forsvarsministerens beføjelser efter bestemmelsen også skal gælde i den eksklusive økonomiske zone. Der er således tale om en udvidelse af forsvarsministerens beføjelser. Det er tanken at henlægge be-

føjelsen til en eller flere af forsvarrets operative myndigheder, herunder Søværnet. Selve udtagningen af olieprøver, når skibet er i havn, kan som hidtil tænkes udført af Søfartsstyrelsen.

Til nr. 6

Bestemmelsen er en konsekvens af den foreslåede bestemmelse i nr. 7 (§ 63 b), som dels tillige omfatter konfiskationskrav, dels finder anvendelse både før og efter, at bøder er idømt eller administrative bøder vedtaget.

Til nr. 7

Til § 63 a, stk. 1

Bestemmelsen om administrative bøder er udformet efter de ordninger, der kendes i dansk ret, og som svarer til de regler i retsplejeloven, som gælder for politiets bødeforelæg. Bestemmelsen indebærer, at det bliver muligt for forsvarsministeren eller den, han bemyndiger dertil, at afgøre overtrædelser om udtømmning af olie i havet med et administrativt bødeforelæg. Det er en forudsætning for, at sagen kan afsluttes med en administrativ bøde, at den pågældende erkender sig skyldig i overtrædelser og erklærer sig indforstået med, at sagen afgøres administrativt med betaling af en angivet bøde. Er dette ikke tilfældet må sagen overgives til politiet med henblik på at indbringe sagen for domstolene.

I tilknytning til muligheden for at vedtage administrative bøder, er det foreslået, at den pågældende udenretligt overfor den administrative myndighed kan vedtage konfiskation af det udbytte (den besparelse), som den pågældende har haft ved overtrædelser. Det er også på dette punkt en forudsætning, at den pågældende erklærer sig indforstået med, at sagen afgøres administrativt og er enig i konfiskationskravet. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til nr. 2.

Den administrative behandling af sagerne skal bygge på nøjagtigt det samme grundlag, som når sagerne behandles som straffesager ved politiet. Det vil bl.a. sige, at det bevismæssige grundlag skal være det samme som ved tiltalerejsning i strafferetsplejens former.

Det er hensigten, at virksomhedsansvaret bør være det primære, jf. Rigsadvokatens meddelelse nr. 5/1999 om valg af ansvarssubjekt i sager om virksomhedsansvar, og praksis indenfor miljøbeskyttelsesloven. Dette vil indebære en praksisændring på havmiljøområdet, idet strafansvaret i sager på området hidtil er blevet gjort gældende over for kaptajnen på skibet. Strafansvar over for eksempelvis kaptajnen (ud over for selskabet) kan dog fortsat bl.a. komme på tale, hvis

denne har handlet forsætligt eller udvist grov uagtsomhed.

Der vil blive udarbejdet en vejledning til brug for behandlingen af de pågældende sager, som udover at give vejledning til myndigheden om, hvilke oplysninger der som minimum skal være tilstede, for at en sag kan afsluttes med en bøde, også vil skulle indeholde vejledning om vurdering af omfanget af olieforureningen.

Til § 63 a, stk. 2 og 3

Det følger af bestemmelsen, at den pågældende skal modtage en skriftlig tilkendegivelse med beskrivelse af overtrædelser og overensstemmelse med retsplejelovens regler om indholdet af et anklageskrift, jf. retsplejelovens § 831, stk. 1, nr. 2 og 3.

Da sager om administrative bødeforelæg er straffesager i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions forstand, skal behandlingen af disse sager ske med respekt af forbudet mod selvinkriminering, således som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har udledt denne ret af artikel 6 i konventionen. Dette indebærer bl.a., at den private ikke kan pålægges at udtale sig i anledning af myndighedernes konkrete mistanke, ligesom den private bør gøres bekendt med retten til ikke at udtale sig, jf. udtrykkeligt retsplejelovens § 752, stk. 1, om politiets afhøring af en sigtet.

Vedtager den, der har begået overtrædelserne bøden, bortfalder videre forfølgning.

Til § 63 b, stk. 1

På grund af de særlige forhold, der gør sig gældende i sager om overtrædelser af havmiljølovens bestemmelser om olieudtømmning, er det foreslået, at forsvarsministeren eller den, han bemyndiger dertil - også før dom er afsagt (eller bødeforelæg vedtaget) - kan tilbageholde et skib, hvis det er nødvendigt for at sikre det offentliges krav på fremtidige sagsomkostninger, konfiskation eller bøde.

Ved tilbageholdelse begrænses dispositionsretten over skibet. Herved forstås, at skibet som led i en strafferetlig håndhævelse tilbageholdes i havn eller til søs, herunder om nødvendigt beordres til at sejle i havn. Formålet med tilbageholdelsen kan være at skabe sikkerhed for betaling af en bøde og sagsomkostninger mv.

En afgørelse om administrativ tilbageholdelse af udenlandske skibe skal - i lighed med beslaglæggelse efter retsplejelovens regler - træffes under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser. De begrænsninger, som følger af international havret, og som bl.a. har betydning for kyststatens mulighed for

at tilbageholde fremmede skibe med henblik på at sikre betaling af bødekraft, findes først og fremmest i Havretskonventionens art. 220 om håndhævelse fra kyststatens side. International havret begrænser adgangen til at tilbageholde fremmede skibe, når indgrebet sker til søs. Tilbageholdelse af fremmede skibe i dansk havn med henblik på undersøgelser vedr. udtømmning af olie, der går videre end ren kontrol af certifikater og dokumenter forudsætter efter art. 226 i Havretskonventionen bl.a., at indholdet af dokumenterne ikke er tilstrækkelige til at bekræfte eller verificere en formodet overtrædelse.

Ved ransagning med henblik på f.eks. at udtage olieprøver vil et led i ransagningen være, at skibet kortvarigt tilbageholdes. En sådan tilbageholdelse er således ikke omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 63 b, men sker med hjemmel i § 63, stk. 1, 2. pkt..

Det foreslås, at tilbageholdelsen kan foretages både af forsvarsministeren og af politiet. Dermed får politiet ligeledes - modsat hvad der følger af retsplejelovens regler - mulighed for at tilbageholde skibe af de anførte grunde, uanset om den mistænkte alene har rådighed over skibet. Det forudsættes i den forbindelse, at tilbageholdelse af skibe i havn som altovervejende hovedregel foretages af politiet, mens forsvarsministeren ved tilbageholdelse af skibe til søs - hvor politiet ikke umiddelbart har mulighed for at komme til stede - kan foretage en foreløbig tilbageholdelse.

Det er tanken at henlægge beføjelsen til en eller flere af Forsvarets operative myndigheder, herunder Søværnet.

Til § 63 b, stk. 2

Tilbageholdelse kan ske - uanset om den mistænkte ikke ejer, men alene har en berettiget rådighed over skibet - til sikkerhed for det offentliges krav på bøder, værdikonfiskation og sagsomkostninger. Tilbageholdelsen vil skulle ophøre, når det skyldige beløb er betalt, eller der er stillet sikkerhed for betalingen.

Efter den gældende bestemmelse i havmiljølovens § 63, stk. 2, 2. pkt., kan der søges fyldestgørelse i et skib, der er tilbageholdt, hvis der ikke senest 2 måneder efter sagens endelige afgørelse er sket betaling af f.eks. bøder og sagsomkostninger eller er stillet sikkerhed.

Spørgsmålet om fyldestgørelse må, jf. Højesterets dom af 27. marts 1969 gengivet i UfR 1969.353 H, antages at skulle afgøres under hensyntagen til de rettigheder, der i øvrigt haves over skibet. Hvis ejeren af skibet har været uden forbindelse til olieudtømmningen, må hans ejendomsret til skibet anses at udelukke, at der søges fyldestgørelse i skibet.

Da spørgsmålet om fyldestgørelse efter havmiljølovens § 63, stk. 2, således må antages at skulle afgøres under hensyntagen til de rettigheder, tredjemand måtte have over skibet, kan der alene ske fyldestgørelse i et skib, hvis den person eller det selskab, der ejer skibet, kan anses for strafferetligt ansvarlig for olieudtømmningen efter lovgivningens almindelige principper.

Tilbageholdelse kan derimod ske i videre omfang. Adgangen til tilbageholdelse af et skib er således ikke betinget af, at den person eller det selskab, der ejer skibet, kan anses for strafferetligt ansvarlig for olieudtømmningen efter lovgivningens almindelige principper. Det er dog en betingelse, at den strafferetligt ansvarlige har retmæssig rådighed over skibet.

Hvis påtale opgives, eller der sker frifindelse i retten, kan det medføre erstatningsansvar på objektivt grundlag for det offentlige i overensstemmelse med principperne i den fakultative bestemmelse i retsplejelovens § 1018 b, jf. herved UfR 1997.207 V. Erstatningen kan dog nedsættes eller bortfalde, såfremt den sigtede selv har givet anledning til tilbageholdelsen (egen skyld), jf. § 1018 a, stk. 3.

Til § 63 b, stk. 3

Bestemmelsen giver forsvarsministeren eller den, han bemyndiger dertil, hjemmel til at tilbageholde "dokumenter, papirer og andre beviser af lignende karakter". Der tænkes her eksempelvis på kvitteringer for aflevering af olieaffald m.v. til en havns modtageanlæg, skibets logbog eller lignende dokumenter. Med "andre beviser af lignende karakter" sigtes til andre genstande m.v. ombord på skibet. Derimod giver bestemmelsen ikke adgang til at tilbageholde selve skibet. I det omfang, det helt undtagelsesvist måtte være påkrævet at tilbageholde hele skibet i bevissikringsøjemed, vil dette efter omstændigheder kunne ske i medfør af retsplejelovens § 807 a om privates foreløbige beslaglæggelse.

I praksis vil man ofte tage en kopi af oliejournalen, uden at der hermed er tale om en tilbageholdelse, omfattet af den foreslåede bestemmelse.

Det er tanken at henlægge beføjelsen til en eller flere af Forsvarets operative myndigheder, herunder Søværnet.

Til § 63 b, stk. 4

Med hensyn til fremgangsmåden ved iværksættelse af tilbageholdelse efter havmiljøloven foreslås dette at ske efter reglerne om beslaglæggelse i retsplejelovens kapitel 74. Tilbageholdelse vil således forudsætte, at den pågældende med rimelig grund er mistænkt for

overtrædelsen af havmiljølovens regler om ulovlig olieudtømmning, jf. retsplejelovens § 802, stk. 2, nr. 1.

Henvisningen til retsplejelovens kapitel 74 indebærer endvidere, at afgørelse 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 (dvs. 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.

Hvis der umiddelbart stilles sikkerhed og vedtages en administrativ bøde, eller bøden umiddelbart betales - og den pågældende ikke anmoder om at få den foreløbige tilbageholdelse forelagt retten - vil det ikke være nødvendigt at inddrage politiet i sagen.

Til § 2

Til nr. 1 og 2

Bestemmelsen i nr. 2 hjemler adgang for erhvervsministeren til at fastsætte særlige regler om skibsjournaler i forbindelse med forebyggelse af forurening, herunder om autorisation af journalerne og ansvaret for disses førelse og opbevaring samt om kontrollen hermed. Da ansvarsreglerne og procedurerne m.v. i forbindelse med journalerne, som følge af indførelsen af adgangen til administrativt at vedtage bødeforelæg vil skulle afvige fra dem, som i øvrigt følges efter loven, er det fundet hensigtsmæssigt at udskille reguleringen af journalerne til særskilte bestemmelser.

Reglerne om ansvar ved overtrædelse af bestemmelserne om journalføring vil blive udformet således, at ansvar vil kunne gøres gældende såvel over for den person om bord på skibet, som har tilsidesat sine forpligtelser som over for det selskab (rederi), der driver

skibet. Strafansvar ved overtrædelse af bestemmelserne om journalføring vil imidlertid primært blive gjort gældende over for rederiet. Anvendelsen af selskabsansvar svarer til praksis inden for miljøbeskyttelseslovens område. Strafansvar for overtrædelse af bestemmelserne om journalføring vil inden for rammerne af straffelovens 5. kapitel kunne rejses over for andre end skibets ejer, f. eks. over for en bareboat-charterer, der er reder for skibet. En tids- eller rejsebefragter vil derimod normalt ikke kunne anses som reder og vil derfor normalt ikke være ansvarlig for overtrædelse af journalbestemmelserne.

Selskabsansvaret udelukker ikke, at bødekraft i særlige tilfælde gøres gældende over for en ansat, f. eks. en skibsfører, som har foretaget bevidst urigtige indførelser i journalerne.

Med hensyn til det gældende bødeniveau bemærkes, at der hidtil kun har været strafsanktioneret ét tilfælde af forkert førelse af oliejournal. Den pågældende sag, som vedrørte mangelfulde oplysninger om ca. 20 kubikmeter olieaffald, blev afgjort ved, at politiet tilkendegav et bødeforelæg på 3.000 kr., som den pågældende vedtog.

Arbejdsgruppen har foreslået et vejledende bødeniveau på 5.000 kr., hvor oliejournal ikke har været ført i 1 måned, eller der ikke er redegjort for olieaffald i størrelsesordenen 1 ton. Såfremt forholdet har stået på gennem længere tid, eller der er tale om meget betydelige mængder, forudsættes der fastsat en skærpet bøde, der dog som udgangspunkt ikke bør overstige 10.000 kr. For affaldsjournalerne bør niveauet svare til niveauet for oliejournalerne. For lastjournalerne bør bødeniveauet ligge mellem 1.500 og 4.000 kr.

Kan der føres bevis for ulovlig udledning, vil der kunne meddeles en væsentlig større bøde i medfør af havmiljøloven. Der vil derimod ikke ved strafudmålingen for overtrædelse af bestemmelserne om journalføring kunne tages hensyn til, at et skib har været mistænkt for at foretage ulovlige udledninger, uden at myndighederne kan bevise dette.

De angivne bødeniveauer er alene vejledende.

Det tilføjes, at straffebestemmelsen for overtrædelse af de forskrifter, der vil blive udstedt med hjemmel i den foreslåede § 3, nr. 3, vil blive fastsat med hjemmel i den gældende § 32, stk. 4.

Der skal fortsat tages hensyn til de momenter, som sædvanligvis indgår ved strafudmåling, herunder tiltaltes indkomstforhold og den udviste grad af skyld.

Til nr. 3

Til § 31 a, stk. 1

Bestemmelsen indfører adgang for Søfartsstyrelsen til at afslutte sagen med bødeforelæg ved overtrædelse af bestemmelserne om olie-, last- og affaldsjournaler. Baggrunden for bestemmelsen er den tætte sammenhæng, der er mellem indsatsen imod ulovlig olieudledning og bestemmelserne om journalføring. Beføjelsen til afslutte sager med administrative bøder kan i henhold til lovens § 17, stk. 5 henlægges til andre offentlige myndigheder efter forhandling med vedkommende minister. Som nævnt i de almindelige bemærkninger vil straffeforfølgningen blive koncentreret til de væsentlige overtrædelser af bestemmelserne om journalføring, ligesom sager vil blive oversendt til de pågældende skibes flagstater i de tilfælde, hvor der er erfaring for, at disse vil efterkomme en anmodning om selv at foretage retsforfølgning.

Bødeforelæg, der vedtages efter bestemmelsen i stk. 2, vil skulle opfylde samme betingelser, som bødeforelæg, der udstedes af politiet, og det bevismæssige grundlag skal være det samme, som når tiltale rejses ved domstolene.

Til § 31 a, stk. 2 og 3

Det følger af bestemmelsen, at den pågældende skal modtage en skriftlig tilkendegivelse med beskrivelse af overtrædelsen i overensstemmelse med retsplejelovens regler om indholdet af et anlageskrift jf. retsplejelovens § 831, stk. 1, nr. 2 og 3.

Da sager om administrative bødeforelæg er straffesager i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions forstand, skal behandlingen af disse sager ske med respekt af forbudet mod selvinkriminering, således som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har udledt denne ret af artikel 6 i konventionen. Dette indebærer bl.a., at den private ikke kan pålægges at udtale sig i anledning af myndighedernes konkrete mistanke, ligesom den private bør gøres bekendt med retten til ikke at udtale sig, jf. udtrykkeligt retsplejelovens § 752, stk. 1, om politiets afhøring af en sigtet.

Vedtager den, der har begået overtrædelsen, bøden, bortfalder videre forfølgning.

Til § 31 b

De muligheder, som er indeholdt i retsplejeloven for beslaglæggelse til sikkerhed for bødekraft og sagsomkostninger, vil ikke kunne anvendes til at beslaglægge skibe ved overtrædelser af bestemmelserne om journalføring i lov om sikkerhed til søs, når skibet ejes af en anden end den, som er ansvarlig for overtrædel-

sen. Bestemmelserne i stk. 1 og 2 skaber derfor hjemmel for Søfartsstyrelsen eller politiet til at tilbageholde skibet, indtil der er stillet sikkerhed for det offentlige krav på sagsomkostninger og bødekraft, eller disse er betalt. Tilbageholdelse kan ske, når der er rimelig grund til at antage, at der som led i et skibs drift er sket overtrædelse af bestemmelser udstedt i medfør af den foreslåede § 3, nr. 3, og tiltaget må anses nødvendigt for at sikre det offentlige krav på bøder og sagsomkostninger. I modsætning til, hvad der gælder efter retsplejeloven er det ikke en betingelse, at den, som kravet om betaling af bøder og sagsomkostninger retter sig imod, er ejer af skibet. Der kan imidlertid alene søges fyldestgørelse i tilbageholdte skibe i det omfang, ejeren hæfter for kravene på bøder og sagsomkostninger.

Med hensyn til fremgangsmåden ved iværksættelse af tilbageholdelse efter lov om sikkerhed til søs foreslås dette at ske efter reglerne om beslaglæggelse i retsplejelovens kapitel 74, jf. stk. 3. Tilbageholdelse til sikkerhed for bøder og sagsomkostninger vil således forudsætte, at den pågældende med rimelig grund er mistænkt for overtrædelsen af regler om journalføring, jf. retsplejelovens § 802, stk. 2, nr. 1.

Henvisningen til retsplejelovens kapitel 74 indebærer endvidere, at afgørelse om tilbageholdelse skal træffes af retten; medmindre tilbageholdelsens øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes, jf. retsplejelovens § 806. Indhentelse af retskendelse vil i almindelighed tage væsentlig længere tid, end skibene er i havn. Det vil derfor i praksis som alt-overvejende hovedregel ikke være nødvendigt at indhente forudgående retskendelse. I disse tilfælde skal sagen kun forelægges for retten, hvis den person, indgrebet (d.v.s. tilbageholdelsen) retter sig imod, anmoder om det, jf. retsplejelovens § 806, stk. 3.

Er tilbageholdelsen 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.

Tilbageholdelsen vil skulle ophøre, når det skyldige beløb er betalt, eller der er stillet sikkerhed for betalingen. Hvis der umiddelbart stilles sikkerhed og vedtages en administrativ bøde, eller bøden umiddelbart betales - og den pågældende ikke anmoder om at få den foreløbige tilbageholdelse forelagt retten - vil det ikke være nødvendigt at inddrage politiet i sagen.

Selve kontrollen med journalføringen finder sted, mens skibene er i havn, og kontrollen omfatter som hovedregel også en række andre forhold end journalerne. Skibe, der anløber danske havne med uorden i

journalerne, må - ligesom skibe der på andre punkter ikke lever op til reglerne - forvente en vis forsinkelse i forbindelse med søfartsmyndighedernes kontrol. Det påhviler dog Søfartsstyrelsen at drage omsorg for, at skibet ikke unødigt opholdes, og at arbejdet om bord ikke unødigt vanskeliggøres, jf. lovens § 19, stk. 3. Bekendtgørelse nr. 661 af 11. september 1998 om fremgangsmåde ved syn på udenlandske skibe, der anløber dansk havn, som er udstedt med hjemmel i såvel havmiljøloven som lov om sikkerhed til søs, indeholder en række bestemmelser om, hvorledes kontrollen skal foretages. Bekendtgørelsen gennemfører EU-direktivet om havnestatskontrol.

Det er et almindeligt strafferetligt princip, at straf-processuelle indgreb ikke må foretages, såfremt ind-

grebet står i misforhold til sagens betydning og det tab eller den ulempe, som det må antages at medføre. Dette almindelige proportionalitetsprincip, der for så vidt angår beslaglæggelse er lovfæstet i retsplejelovens § 805, skal imidlertid ses i lyset af, at det er muligt at undgå tilbageholdelse af skibet ved at stille sikkerhed for bøder og sagsomkostninger.

Da der kan være meget betydelige omkostninger forbundet med forsinkelse af skibe, bør tilbageholdelse undlades, såfremt der undtagelsesvis måtte være helt ekstraordinære praktiske forhold, som vanskeliggør en hurtig sikkerhedsstillelse.

Til § 3

Loven foreslås at træde i kraft den 1. juli 2000.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 1

I lov nr. 476 af 30. juni 1993 om beskyttelse af havmiljøet som ændret bl.a. ved lov nr. 317 af 3. juni 1998 og senest ved lov nr. 902 af 16. december 1998 foretages følgende ændringer:

1. § 45, stk. 3, ophæves.

§ 45. ...

Stk. 3. For så vidt angår udenlandske skibe og platforme, der er under passage af dansk søterritorium eller under sejlads i de eksklusive økonomiske zoner, kan beføjelserne i medfør af stk. 2 kun udøves, såfremt der foreligger begrundet mistanke om overtrædelse af bestemmelserne i denne lov og forskrifter udstedt i henhold til loven.

§ 59. Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, straffes med bøde den, der

- 1) overtræder § 11, stk 1 og 2, § 13, § 20, stk. 1, § 21, § 22, stk. 1, § 23, stk. 1, § 25, § 31, stk. 1 og 2, § 53, stk. 1, og § 54, stk. 1;
- 2) tilsidesætter vilkår efter § 27 og 54, stk. 1,
- 3) undlader at foretage indberetning efter § 38, stk. 1-3, eller undlader at meddele oplysninger efter § 38, stk. 4,
- 4) undlader at efterkomme et forbud eller påbud efter § 43, stk. 1-4, eller forbud efter § 43 a, stk. 1 og 2,
- 5) modvirker undersøgelser efter § 42, stk. 1 og 2, eller tilsyn efter § 45, stk. 2 og 3,
- 6) overtræder bestemmelser fastsat i De Europæiske Fællesskabers forordninger vedrørende forhold, der er omfattet af denne lov, jf. § 1, og
- 7) modvirker tilbageholdelse efter § 44, stk. 2.

Gældende formulering

- 1)
Stk. 2. Straffen kan stige til hæfte eller fængsel i indtil 2 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelsen er
- 1) voldt skade på miljøet eller fremkaldt fare herfor eller
 - 2) opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelser.

§ 61. I regler, der udstedes i henhold til § 11, stk. 3, § 14, § 17, § 18, § 19, § 20, stk. 2 og 3, § 22, stk. 2 og 3, § 23, stk. 2, § 24, § 28, § 30, § 31, stk. 4, § 32, § 33, § 39, § 40, § 41 og § 47 samt § 58 a, kan der fastsættes straf af bøde. Det kan endvidere fastsættes, at straffen kan stige til hæfte eller fængsel i indtil 2 år under tilsvarende omstændigheder som anført i § 59, stk. 2.

§ 63. Ransagning i sager om overtrædelse af bestemmelserne i denne lov og bestemmelser udstedt i medfør af loven kan ske i overensstemmelse med retsplejelovens regler om ransagning i sager, som efter loven kan medføre frihedsstraf.

Stk. 2. Indtræder strafansvar efter §§ 59-61, kan det pågældende skib eller den pågældende platform tilbageholdes af tilsynsmyndigheden eller af politiet på tilsynsmyndighedens vegne, indtil bøder og sagsomkostninger er betalt eller der er stillet sikkerhed for betalingen. Sker dette ikke senest 2 måneder efter sagens endelige afgørelse, kan der søges fyldestgørelse i skibet.

Lovforslaget

2. I § 59 indsættes efter *stk. 1* som nyt stykke:
 »*Stk. 2.* Ved fastsættelse af bøder for overtrædelse af § 11, stk. 1, udmåles en skærpet bøde med udgangspunkt i den udledte mængde af olie.«.

Stk. 2 bliver herefter *stk. 3*.

3. I § 61, *stk. 1* ændres »§ 59, stk. 2« til: »§ 59, stk. 3«

4. I § 61 indsættes som *stk. 2*:
 »*Stk. 2.* Ved fastsættelse af bøder for overtrædelse af regler udstedt i medfør af § 11, stk. 3, udmåles en skærpet bøde med udgangspunkt i den udledte mængde af olie.«.

5. I § 63, *stk. 1*, indsættes som 2. *pkt.*:
 »Ransagning i sager om ulovlig olieudtømming, jf. kapitel 2, kan udføres af forsvarsministeren eller den, han bemyndiger dertil, efter retsplejelovens regler om ransagning.«.

6. I § 63 indsættes som *stk. 3*:
 »*Stk. 3.* Bestemmelsen i *stk. 2* gælder ikke for strafansvar for overtrædelse af § 11, stk. 1, og regler udstedt i medfør af § 11, stk. 3.«.

*Gældende formulering**Lovforslaget*

7. Efter § 63 indsættes:

»§ 63 a. Forsvarsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, kan i sager om overtrædelser af § 11, stk. 1, eller af regler udstedt i medfør af § 11, stk. 3, der ikke skønnes at ville medføre højere straf end bøde, i et bødeforelæg tilkendegive, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis den, der har begået overtrædelserne, erklærer sig skyldig i overtrædelserne og erklærer sig rede til inden for en nærmere angiven frist at betale en i bødeforelægget angivet bøde. Fristen kan efter anmodning forlænges af forsvarsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil. På samme måde kan krav om konfiskation, herunder værdikonfiskation, afgøres uden retssag.

Stk. 2. Retsplejelovens regler om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke er forpligtet til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse på bødeforelæg.

Stk. 3. Vedtager den, der har begået overtrædelserne, bøden, bortfalder videre forfølgning.

§ 63 b. Skibe kan i sager om udtømmning af olie i strid med § 11, stk. 1, eller regler udstedt i medfør af § 11, stk. 3, tilbageholdes af politiet, forsvarsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil.

Stk. 2. Tilbageholdelse kan ske, hvis det er nødvendigt for at sikre et krav på betaling af bøde, sagsomkostninger eller konfiskation, herunder værdikonfiskation, dog kun indtil de nævnte beløb er betalt, eller der er stillet sikkerhed herfor. Sker dette ikke inden for 2 måneder efter sagens endelige afgørelse, kan der søges fyldestgørelse i skibet. Tilbageholdelse kan dog ikke ske, hvis den, der havde rådighed over skibet, da olieudtømmningen fandt sted, var uberettiget i besiddelse af skibet.

Stk. 3. Forsvarsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, kan endvidere tilbageholde dokumenter, papirer og andre beviser af lignende karakter.

Stk. 4. Ved iværksættelse af tilbageholdelse finder retsplejelovens kapitel 74 om beslaglæggelse anvendelse med de ændringer, der følger af stk. 1-3.«

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 2

I lov nr. 900 af 16. december 1998 om sikkerhed til søs foretages følgende ændringer:

§ 3. ...

- 2) hvilke love, forskrifter, certifikater og skibsbøger, herunder skibsjournaler og -planer i forbindelse med forebyggelse af forurening fra skibe, samt tilsynsbøger der skal være om bord, og om autorisation, indretning og førelse af bøgerne, samt om, hvilke opslag der skal være anbragt om bord,

1. I § 3, nr. 2, ændres »skibsjournaler og -planer« til: »skibsplaner«.

2. I § 3 indsættes efter nr. 2 som nyt nr.:

- »3) skibsjournaler i forbindelse med forebyggelse af forurening, herunder om autorisation af journalerne og ansvaret for disses førelse og opbevaring, samt om kontrollen hermed,«. Nr. 3-8 bliver herefter nr. 4-9.

3. Efter § 31 indsættes:

»§ 31 a. Søfartsstyrelsen kan i sager om overtrædelse af regler udstedt i medfør af § 3, nr. 3, der ikke skønnes at ville medføre højere straf end bøde, i et bødeforelæg tilkendegive, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis den, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden for en nærmere angiven frist at betale en i bødeforelægget angivet bøde. Fristen kan efter anmodning forlænges af Søfartsstyrelsen.

Stk. 2. Retsplejelovens regler om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke er forpligtet til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse på bødeforelæg.

Stk. 3. Vedtager den, der har begået lovovertrædelsen, bøden, bortfalder videre forfølgning.

»§ 31 b. Når der på et skib er sket overtrædelse af bestemmelser udstedt i medfør af § 3, nr. 3, kan det tilbageholdes af politiet eller Søfartsstyrelsen.

*Gældende formulering**Lovforslaget*

Stk. 2. Tilbageholdelse kan ske, hvis det er nødvendigt for at sikre et krav på betaling af bøde og sagsomkostninger, dog kun indtil de nævnte beløb er betalt, eller der er stillet sikkerhed herfor. Sker dette ikke inden for 2 måneder efter sagens endelige afgørelse, kan der søges fyldestgørelse i skibet. Tilbageholdelse kan dog ikke ske, hvis den, der havde rådighed over skibet, var uberettiget i besiddelse af skibet.

Stk. 3. Ved iværksættelse af tilbageholdelse i henhold til stk. 1 finder retsplejelovens kapitel 74 om beslaglæggelse anvendelse med de ændringer, der følger af stk. 1 og 2.«

§ 3

Loven træder i kraft den 1. juli 2000.

§ 4

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de ændringer, der følger af de særlige færøske eller grønlandske forhold.

Til lovforslag nr. L 159. Skriftlig fremsættelse (15. december 1999)

Miljø- og energiministeren (Svend Auken):

Jeg tillader mig herved for Folketinget at fremsætte:

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).

(Lovforslag nr. L 159).

Den 26. juni 1998 afgav Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg en beretning om olieforureninger i de danske farvande. Parallelt hermed nedsatte jeg en tværministeriel arbejdsgruppe, hvori også politi og anklagemyndigheden har været repræsenteret. Arbejdsgruppen afsluttede sit arbejde med en rapport i efteråret 1999. Lovforslaget er i overensstemmelse med arbejdsgruppens indstillinger.

Der foreslås indført en hjemmel til at afslutte en sag med administrative bøder for ulovlig udtømning af olie og for manglende eller mangelfuld førelse af olie-, last- og affaldsjournaler.

Bestemmelsen om administrative bødeforelæg er udformet svarende til de regler i retsplejeloven, som gælder for politiets bødeforelæg. Det er dermed en forudsætning for, at sagen kan afsluttes med en administrativ bøde, at den pågældende erkender sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig indforstået med, at sagen afgøres administrativt med betaling af en angivet bøde. Er dette ikke tilfældet, må sagen for domstolene.

Der foreslås endvidere indført hjemmel til, at der i havmiljøloven og i lov om sikkerhed til søs bliver mulighed for at kunne tilbageholde et skib til sikring af bødekrav og sagsomkostninger m.v. indtil sikkerhed er stillet.

Der foreslås et vejledende bødeniveau på baggrund af tilkendegivelserne i ovennævnte beretning fra Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg om, at bødestørrelsen bør hæves væsentligt.

Der findes ingen domspraksis for overtrædelse af havmiljøloven, som hidtil har været afgjort ved politiets bødeforelæg i henhold til retsplejelovens regler. Bødeniveauet har i perioden 1992 - 1996 ligget på 3.000 - 5.000 kr. (3 sager).

Der foreslås et vejledende bødeniveau på minimum 15.000 kr. - bortset fra bagatelsager - og stigende til 100.000 kr. for ulovlig udtømning af 10.000 liter olie. Bøden kan justeres i op- og nedadgående retning, hvis der foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, alt afhængig af graden af tilregnelser, den skete miljøskade, om der har været en særlig stor økonomisk gevinst og eventuelle tidligere lovovertrædelser af lignende karakter.

Der findes heller ingen domspraksis for overtrædelse af bestemmelserne om olie-, last- og affaldsjournaler i lov om sikkerhed til søs. Politiet har i ét tilfælde meddelt et bødeforelæg på 3.000 kr. for mangelfuld førelse af oliejournal.

Der foreslås et vejledende bødeniveau på 5.000 kr., hvor oliejournal ikke har været ført i 1 måned, eller der ikke er redegjort for olieaffald i størrelsesordenen 1 ton.

Såfremt forholdet har stået på gennem længere tid, eller der er tale om meget betydelige mængder, forudsættes der fastsat en skærpet bøde, der dog som udgangspunkt ikke bør overstige 10.000 kr. For lastjournalerne peges på et niveau på mellem 1.500 og 4.000 kr. For affaldsjournalerne peges der på et niveau svarende til niveauet for oliejournalerne.

Ansvar for ulovlig olieudledning og manglende eller mangelfulde olie-, last- og affaldsjournaler påhviler først og fremmest rederiet. Dette udelukker dog ikke, at et bødekraft også gøres gældende over for f.eks. en skibsfører,

som har indført bevidst urigtige mængder i sin journal.

Idet der i øvrigt henvises til lovforslaget med bemærkninger anbefaler jeg det til Folketingets velvillige behandling.