

UDENRIGSMINISTERIET

920

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

28. maj 2004



Med henblik på mødet i Folketingets Europaudvalg den 4. juni 2004 – dagsordenspunkt rådsmøde (transport, telekommunikation og energi) den 10.-11. juni 2004 – vedlægges Miljøministeriets supplerende notat vedr. dagsordenspunkt 12.

P. B. M.

BIDRAG TIL SAMLENOTAT vedrørende rådsmøde (transport, telekommunikation og energi) den 10.-11. juni 2004 - dagsordenspunkt 12:

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, for ulovlig forurening

KOM(2003) 92 endelig

Resume: Kommissionen har den 5. marts 2003 fremlagt forslag om strafferetlige sanktioner for ulovlig forurening fra skibe. Forslaget er et led i opfølgningen på Prestige-ulykken i november 2002. Forslaget indeholder dels bestemmelser om at gøre regler om udtømmning fra MARPOL konventionen til fællesskabsret og dels forslag til strafferetlige bestemmelser, som medlemsstaterne kan anvende, idet medlemsstaterne skal sikre, at ulovlig udtømmning af forurenende stoffer eller deltagelse i- eller tilskyndelse til en sådan udtømmning betragtes som en strafbar handling.

Kommissionen har præsenteret forslaget i Rådet (transport, telekommunikation, energi) den 27. marts 2003. Sagen har været i høring i Miljøspecialudvalget.

Efterfølgende har Kommissionen på opfordring fra samtlige medlemslande udarbejdet udkast til en rammeafgørelse under Traktatens søjle III indeholdende de strafferetlige bestemmelser. Direktivforslaget er som konsekvens heraf justeret.

1. Status

Kommissionen sendte 5. marts 2003 ovennævnte forslag til Rådet.

Forslaget har angivet artikel 80, stk. 2 (transport) i TEF som hjemmel, og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i artikel 251 i TEF.

Baggrunden for direktivet er ulykken med olietankeren Prestige i november, 2002. Ulykken har sammen med ulykken med tankeren Erika i december, 1999 sat fokus på forebyggelse af havforurening stammende fra skibe.

På Det Europæiske Råds møde i København den 13. december 2002 udtrykte alle EU-medlemsstaternes stats- og regeringschefer deres bekymring over Prestige-ulykken og omtalte behovet for yderligere specifikke foranstaltninger vedrørende ansvar og dermed forbundne sanktioner. Rådet (ministrene for transport og telekommunikation) konstaterede på samlingen den 6. december 2002 med tilfredshed, at Kommissionen har til hensigt at forelægge et forslag til sikring af, at enhver person, der har forårsaget eller bidraget til en forureningsulykke ved grov uagtsomhed, pålægges passende sanktioner. Derudover udtalte Rådet (justits- og indenrigsministrene) den 19. december 2002, at man bør overveje

supplerende foranstaltninger "med henblik på øget strafferetlig beskyttelse af miljøet, især havene".

I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 20.-21. marts 2003 er forslaget omtalt, idet det hedder: "Opfordrer Det Europæiske Råd til.....at der inden udgangen af 2003 på grundlag af Kommissionens nyligt fremsatte forslag vedtages en ordning med sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner på det relevante retsgrundlag overfor havforurening".

Kommissionen præsenterede forslaget for Rådet (transport, telekommunikation, energi) den 27.- 28. marts 2003 .

Grundnotat er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 12. maj 2003.

Efter præsentationen i Rådet den 27. - 28. marts 2003 har Kommissionen den 2. maj 2003 udsendt udkast til rammeafgørelse under Traktatens søjle III som indeholder de strafferetlige bestemmelser. Selve direktivforslaget er blevet justeret som konsekvens heraf.

Revideret grundnotat er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 19. september 2003.

Sagen blev forelagt Folketingets Europaudvalg den 3. oktober 2003 til orientering forud for Rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 9. oktober 2003 med henblik på politisk drøftelse.

Sagen blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 28. november 2003 forud for rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 5. december 2003 med henblik på en fremskridtsrapport.

Europa-parlamentet har udtalt sig den 14. januar 2004.

Sagen er sat på dagsordenen for rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 10. - 11. juni med henblik på politisk enighed om fælles holdning.

2. Formål og indhold

Formål

Formålet med direktivet er at gøre de internationale regler for forurening fra skibe til fællesskabsret og sikre, at der kan benyttes passende sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, mod personer, der gør sig skyldige i ulovlig udtømmning. Det overordnede mål med direktivet er at forbedre sikkerheden til søs og beskytte havmiljøet mod forurening fra skibe.

Forslagets struktur

Forslaget indeholder to adskilte dele. For det første bliver nogle af reglerne i den internationale konvention af 1973 om forbyggelse af forurening fra skibe, samt 1978-protokollen hertil, med senere ændringer, "Marpol73/78" for forurening fra skibe ved udtømmning gjort til EU-ret, og der er detaljerede bestemmelser om, hvordan disse regler skal håndhæves. For det andet fastslås det, at en overtrædelse af udtømningsreglerne skal betragtes som en strafbar handling, og medlemslandene forpligtes til at indføre visse former for strafferetlige sanktioner.

Forslagets anvendelsesområde, samt indhold

Forslaget indeholder blandt andet definitioner på begreber som "juridisk person", "forurenende stoffer" og "ulovlig udtømmning". Det fremgår, at "olie" og såkaldte "skadelige

flydende stoffer i bulk" er omfattet af definitionen "forurenende stoffer". Dette svarer til definitionerne i den internationale konvention af 1973 om forebyggelse af forurening fra skibe, samt 1978-protokollen hertil (MARPOL)'s bilag I og II. Konventionen er en del af FN's skibsfartsorganisation (IMO) og indeholder 6 bilag. Kommissionen har således skønnet, at de øvrige bilag ikke er relevante. Disse fire – udeladte - bilag drejer sig om almindeligt affald, kloakspildevand, skadelige flydende stoffer i emballeret form, og luftforurening fra skibe.

Direktivet finder anvendelse på havforurening fra skibe i alle EU's kystfarvande, men strækker sig også ud til det åbne hav. Den eksklusive økonomiske zone er omfattet, for så vidt som en medlemsstat har fastlagt den i overensstemmelse med folkeretten.

I bilaget til direktivforslaget er der uddrag af de relevante dele af bilag I og II til MARPOL-konventionen. En del af disse bilag omfattes dog ikke af direktivforslaget. Bilagene indeholder således udover reglerne om udtømning, der er medtaget i direktivforslaget, tekniske retningslinier for skibes indretning, samt krav om modtageordninger for rester af olie og skadelige flydende stoffer i bulk.

Det fremgår af bilagene til direktivforslaget, at udtømning ikke under alle omstændigheder er ulovlig. Som hovedregel afhænger dette af skibets fart, udtømningshastighed, afstand fra kysten, samt koncentrationen og typen af det forurenende stof. Der er skærpede regler for særlige områder, herunder Østersøen, der ifølge MARPOL strækker sig til en breddeparallel gennem Skagen.

Ifølge Kommissionens oprindelige forslagfudvides begrebet ulovlig udtømning i forhold til MARPOL, idet udtømning af forurenende stoffer der sker som følge af skade på et skib eller dets udstyr betragtes som ulovlig udtømning. Ifølge MARPOL skal "hændelige uheld" undtages med mindre disse er foretaget med forsæt eller skaden burde have været forudset. Det skal dog bemærkes at i kommissionens forslag til rammeafgørelse svarer de udtømminger der er kriminaliseret til de udtømminger der ifølge MARPOL konventionen er ulovlige.

Sanktioner

Ifølge det oprindelige forslag skal medlemsstaterne sikre, at ulovlig udtømning af forurenende stoffer samt deltagelse i og tilskyndelse til sådan udtømning regnes som en strafbar handling, når en sådan handling begås forsætligt eller groft uagtsomt og er i strid med EU-lovgivningen. Direktivforslaget foreskriver, hvilke subjekter, der kan straffes, således at ikke blot ejeren straffes, men også andre involverede, for eksempel lastejerer eller klassifikationsselskabet. Der kan ikke tegnes forsikring mod bøderne.

Forslaget indeholder en bestemmelse, der forpligtiger medlemslandene til at sikre at ovennævnte overtrædelser kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning herunder for fysiske personer - i de alvorligste tilfælde - med frihedsstraf, dog med respekt af folkeretten.

Medlemslandene forpligtiges til at sikre, at også juridiske personers overtrædelser kan sanktioneres, og at der kan iværksættes sanktioner overfor såvel fysiske som juridiske personer i form af bødestraf og/eller konfiskation af provenuet eller andre sanktioner som forbud mod at drive virksomhed, for stedse eller for et bestemt tidsrum, anbringelse under rettens tilsyn, retslig likvidation, samt udelukkelse fra at modtage offentlige tilskud eller støtte.

Det bemærkes, straffebestemmelserne efterfølgende er overført til en rammeafgørelse.

Håndhævelse

Hvis der opstår mistanke til et skib i havn skal medlemsstaten undersøge sagen nærmere. Medlemsstaten skal i tilfælde af, at der er bevis for ulovlig udtømmning, underrette de relevante myndigheder. I et bilag til direktivforslaget er anført en ikke udtømmende liste over grunde til mistanke om ulovlig udtømmning, som for eksempel uregelmæssighed med hensyn til føring af oliejournal, eller aflevering af affald.

Hvis den formodede udtømmning er sket til havs, og skibet ikke anløber en medlemsstats havn, der er bekendt med oplysninger om sagen skal følgende foretages:

Hvis næste havn er indenfor EU skal de berørte medlemsstater samarbejde vedrørende sagen. Hvis næste havn er udenfor EU skal den pågældende stat underrettes.

Beskyttelsesbestemmelse

Direktivet indeholder bestemmelser, der skal sikre at de foranstaltninger, der træffes i henhold til direktivet, ikke er diskriminerende, eller i strid med folkeretten, herunder Havretskonventionens kapitel XII om havmiljø, afsnit 7 om garantier i forbindelse med håndhævelse.

Følgebestemmelser

Det er i direktivet angivet, at medlemsstaterne og Kommissionen samarbejder med Det Europæiske Søfartssikkerhedsagentur om indsats i tilfælde af både utilsigtet og forsætlig havforurening. Herunder skal der udvikles nødvendige informationssystemer til gennemførelse, herunder håndhævelse, af det foreliggende direktiv. Der er rapporteringspligt hver tredje år, og direktivet skal gennemføres senest 6 måneder efter, det har været offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende.

Resultatet af Europaparlamentets førstebehandling.

Europaparlamentet vedtog den 13. januar 2004 sin udtalelse med en række ændringsforslag. Kommissionen kunne acceptere en række af forslagene, da de indeholdt en tydeliggørelse af teksten. Derimod kunne Kommissionen ikke støtte de øvrige forslag, da de efter Kommissionens opfattelse var for vidtgående eller ikke svarede til forslagens målsætning. Europaparlamentet har således foreslået, at direktivet ikke indebar en skærpelse af bestemmelserne i MARPOL.

Revideret forslag fra det irske formandskab

Det irske formandskab har den 25. maj 2004 fremlagt et revideret forslag til direktiv. Ændringerne i forhold til det oprindelige direktiv angår især den strafferetlige del, der nu helt er flyttet over til rammeafgørelsen om styrkelse af de strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe, der behandles parallelt under søjle III. Medlemsstaterne forpligtes i det reviderede direktiv således alene til at indføre sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning.

Det irske formandskabs reviderede direktiv afviger fra MARPOL 73/78 på to punkter. Ved den ene afvigelse er kredsen af personer, der kan straffes, udvidet i forhold til MARPOL, idet alene rederiet eller skibsføreren kan gøres ansvarlig ifølge MARPOLs regler, mens også ejeren af lasten, klassifikationsselskabet og andre involverede personer kan gøres ansvarlige ifølge det reviderede direktivforslag. Det bemærkes dog, at man i implementeringen af MARPOL i havmiljøloven har valgt at kunne gøre en bredere kreds af personer ansvarlige, nemlig såvel ejeren, brugeren eller føreren af skibet som andre, der udfører arbejde i skibets tjeneste.

Den anden afvigelse mellem det reviderede direktivforslag og MARPOL drejer sig om udtømmning som følge af en ulykke, der finder sted på de indre vandveje eller på søterritoriet.

Ifølge MARPOL er en sådan udtømmning undtaget fra MARPOLs bestemmelser om udtømmning af olie og kemikalier, medmindre der er handlet forsætligt eller at en af de potentielt ansvarlige burde have forudset skaden. Det reviderede direktivforslag angiver at en sådan udtømmning på de indre vandveje eller søterritoriet er strafbar, såfremt den er sket ved forsæt eller grov uagtsomhed.

Det vurderes, at afvigelserne mellem MARPOL og direktivforslaget ikke vil få væsentlig betydning i praksis.

Det reviderede direktivforslag imødekommer ikke det danske ønske om at direktivets hjemmel bliver traktatens artikel 175, stk. 1.

I stedet for en gennemførselsperiode på 6 måneder foreslås en gennemførselsperiode på 18 måneder.

3. Proportionalitets- og nærhedsprincippet

Kommissionen har ikke eksplicit redegjort for overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og nærhedsprincippet. Direktivet vil medvirke til at sikre miljøbeskyttelse på havet, hvilket er en grænseoverskridende opgave og direktivet vil medvirke til at sikre gennemførelse og håndhævelse af EU retten, når det gælder forurening fra skibe. Regeringen vurderer at forslaget er i overensstemmelse med både proportionalitetsprincippet og nærhedsprincippet.

4. Konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser: Forslaget skønnes at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Danmark har dog implementeret de pågældende dele af MARPOL. (Bekendtgørelse nr. 166 af 1. april 1987 om klassifikation og kategorisering, samt udtømmning af flydende stoffer, der transporteres i bulk, samt bekendtgørelse nr. 485 af 15. juni 1999 om udtømmning af olie fra skibe). Ifølge begge bekendtgørelser er der mulighed for både bøde og frihedsstraf. Bekendtgørelserne har hjemmel i havmiljøloven (lov nr. 476 af 30. juni 1993 med senere ændringer. Der er ikke i selve havmiljøloven hjemmel til visse af de sanktioner, som direktivet omhandler, idet der dog pågår en nærmere undersøgelse af behovet for en lovændring.

Endvidere vil pligten til at informere og foretage undersøgelser af skibe i transit kræve en ændring af havmiljøloven.

Formandskabets nye forslag vurderes at kræve en ændring af havmiljøloven, idet det fremover vil blive strafbart at udtømme olie og flydende stoffer på indre vandveje og søterritoriet som følge af en ulykke. Udtømmninger som følge af ulykker er i dag undtaget for strafforfølgning medmindre der er handlet forsætligt eller at skaden burde kunne forudses, jf. havmiljølovens § 58.

Økonomiske og administrative konsekvenser: Forslaget lægger op til, at medlemsstaterne får pligt til at informere og foretage undersøgelser og strafforfølgning af skibe som er i transit. Hvis der således bliver tale om en egentlig pligt for medlemsstaterne, vil direktivet have økonomiske og administrative konsekvenser for forsvaret. Med de til rådighed værende ressourcer vurderes det ikke at være muligt at leve op til denne forpligtelse.

Beskyttelsesniveau:

Forslaget vurderes i meget begrænset omfang at ændre beskyttelsesniveauet i Danmark, fordi Danmark stort set har indført en retstilstand, der svarer til forslaget.

Forslaget vurderes at have positiv indvirkning på beskyttelsesniveauet i EU.

5. Høring

Forslaget blev sendt i høring 20. marts 2003 med frist til 23. april, 2003.

Ingeniørforeningen i Danmark påpeger, at direktivet ikke må stille de europæiske redere ringere end de ikke europæiske redere. Desuden bør det tilstræbes, at direktivet administreres ens i hele EU. Ingeniørforeningen finder endvidere at direktivet ikke bør stå alene, men at der på internationalt plan sker en opstramning af for eksempel MARPL 73/78.

Danmarks Rederiforening er af den opfattelse, at direktivet ikke lever op til det fundamentale krav om hvad der er strafbart. Rederiforeningen finder såvel de danske som de internationale regler for værende fuldt tilfredsstillende. Rederiforeningen finder således ikke at direktivet for Danmarks vedkommende at kunne bidrage med noget nyt. Direktivet bør være i fuld overensstemmelse med MARPOL, hvilket ikke rigtigt synes at være tilfældet for så vidt angår udtømmning som følge af skade på skibet eller dets udstyr. En række af sanktionerne som listet i artikel 6 synes at stride mod proportionalitetsprincippet. Basalt bør direktivet alene fastsætte, at der bør gælde bøde/fængselsstraf. Hvad der i øvrigt skal gælde bør afgøres nationalt. Der bør medtages en mere generel bestemmelse om den strafferetlige beskyttelse af sigtede personer. Det synes at fremgå af direktivet, at offentlige myndigheder m.v. ikke kan pådrages strafansvar, hvilket ikke kan være meningen. Endelig finder Rederiforeningen, at erstatningsansvarskonventionerne ikke bør inddrages, da de erstatningsretlige overvejelser ganske adskiller sig fra de strafferetlige.

Danske Maritime gør opmærksom på, at direktivet kun refererer til dele af MARPOL konventionen og dermed at der i medlemsstaterne kan være forskellige bedømmelse af, hvilke overtrædelser der skal sanktioneres efter direktivet. Etablering af en EU – retlig norm vil betyde, at der overføres kompetence fra medlemsstaterne til EU. Danske maritime finder det betænkeligt, hvis hele MARPOL konventionen bliver fællesskabskompetence, og finder det ikke afgjort om det er hensigtsmæssigt, at EU optræder som part i IMO. Danske Maritime støtter, at den strafferetlige regulering foregår under søjle III i form af en rammeafgørelse og at denne rammeafgørelse bør afspejle den gennemførelse af MARPOL der allerede er sket i medlemsstaterne. Danske Maritime insisterer på at rækkevidden af det strafferetlige ansvar gøres klart, og at det ikke omfatter skibsværfter eller leverandører af maritimt udstyr.

Danmarks Fiskeriforening er enig i Kommissionens forslag, men anfører at der er behov for faciliteter til at skibe på lovlig vis kan komme af med spildolie og andre skadelige flydende stoffer. Fiskeriforeningen foreslår derfor permanent indsætning af spildolietankskibe i visse danske havne.

Friluftsrådet støtter Kommissionens forslag og imødeser tiltag der kan være med til at forhindre forurening fra skibe. Friluftsrådet støtter en harmonisering af EU's lovgivning så den tilpasses internationale regler.

Advokatrådet finder at der er behov for at præcisere definition af ”flydende materiel”, at der er behov for at udvide definitionen af juridiske personer, således at offentlige organer også kan pådrages et strafferetligt ansvar. Herudover finder Advokatrådet, at artikel 4 og 5 skal præciseres. Advokatrådet gør endeligt opmærksom på, at man finder det problematisk, hvis strafferetlig forfølgning kan finde sted på baggrund af den mistænkte egne journaler.

Københavns Kommune anfører, at direktivforslaget efterlader muligheder for at straf for en given overtrædelse udmåles forskelligt fra land til land. Københavns Kommune finder også, at der bør udarbejdes retningslinier for ledsageforanstaltninger til identifikation af skibe.

Danmarks Naturfredningsforening støtter Kommissionens forslag som et forsøg på at skærpe håndhævelsen af de internationale regler på dette område.

Grønlands Hjemmestyre afventer yderligere information vedrørende konsekvenserne for havmiljøloven udenfor grønlandsk søterritorium.

Forslaget er endvidere den 11. april blevet forelagt Miljøspecialudvalget i skriftlig procedure.

Der er modtaget høringssvar fra Danske Maritime, som støtter rammenotatets forslag om at en harmonisering af den strafferetlige behandling af ulovlige udtømmninger sker under søjle 3, og at harmoniseringen sker med udgangspunkt i den gennemførelse af MARPOL reglerne, der allerede er sket i medlemsstaterne. Danske Maritime mener endvidere, at man skal genoverveje støtten til at MARPOL reglerne gøres til EU ret. Endelig vil Danske Maritime insistere på, at rækkevidden af det strafferetlige ansvar gøres klart, herunder at det ikke kan udstrækkes til skibsværfter eller leverandører af maritimt udstyr.

Greenpeace har fremført, at man finder det uklart, hvorvidt forslaget lægger op til fuldt erstatningsansvar for forureneren, således som Greenpeace ønsker det.

Danmarks Rederiforening finder, at alle lande allerede i dag bør have gennemført strafferetlige sanktioner for overtrædelse af MARPOL konventionen, at Havmiljøloven for Danmarks vedkommende er fuldt tilfredsstillende, og at der ikke forekommer at være behov for en EU regulering på dette område. Rederiforeningen mener i stedet, at Kommissionen burde have udarbejdet en oversigt over eksisterende strafferetlige sanktionsmuligheder i medlemsstaterne. Endvidere mener Rederiforeningen, at reglerne vedrørende "accidental discharge" går videre end MARPOL konventionen, og at nogle af de foreslåede strafferetlige foranstaltninger er for vidtgående. Der mangler ifølge Rederiforeningen en generel bestemmelse om strafferetlig beskyttelse af sigtede personer, og det er ikke klart hvorvidt der også kan pådrages offentlige myndigheder et straffeansvar, hvilket der efter foreningens opfattelse bør kunne.