

Notat

MILJØMINISTERIET

By- og Landskabsstyrelsen

J.nr. NST-400-00013
Ref. crnis
Den 17.02.2011

Høringsnotat

Vedrørende

Forslag til lov om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet og ændring af lov om miljøbeskyttelse (gennemførelse af dele af konventionen om kontrol og behandling af skibes ballastvand (ballastvandkonventionen) og fastsættelse af regler om VVM for havbrug beliggende længere end 1 sømil fra kysten.)

Lovforslaget blev sendt i høring d. 14. september 2010 til d. 12. oktober 2010.

Naturstyrelsen har modtaget i alt 17 høringssvar fra:

Advokatrådet
Beredskabsstyrelsen
Beskæftigelsesministeriet
Danmarks Fiskeriforening
Danmarks Sportsfiskerforbund
Dansk Akvakultur
Danske Havne
Energistyrelsen
Forsvarsministeriet
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Grønlands Selvstyre, Departementet for Indenrigs- og Sundhedsanliggender
Indenrigs- og Sundhedsministeriet
KL
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling
Statsministeriet
Transportministeriet
Økonomi og Erhvervsministeriet

Af de 17 høringssvar angiver 9, at de ikke har bemærkninger til lovforslaget (Advokatrådet, Beredskabsstyrelsen, Beskæftigelsesministeriet, Danmarks Sportsfiskerforbund, Dansk Akvakultur, Energistyrelsen, Grønlands Selvstyre, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling)

Foruden de ændringer, der fremgår af dette notat vil der blive foretaget enkelte tekniske korrektioner i lovforslaget. Som konsekvens af Justitsministeriets lovtekniske bemærkninger giver lovforslaget nu mulighed for, at der kan klages til Natur- og Miljøklagenævnet over sager om dispensation fra kravene til skibenes behandling af ballastvand. Endvidere medførte Justitsministeriets lovtekniske bemærkninger, at den foreslåede bestemmelse vedrørende modtageanlæg for ballastvand er blevet udtaget.

I det følgende gennemgås de væsentligste dele af høringssvarene. Miljøministeriets kommentarer til de enkelte høringssvar er anført i kursiv. Det bemærkes, at høringssvarene er gengivet i hovedtræk. Ønskes detaljerede oplysninger om svarernes præcise indhold, henvises til de vedlagte høringssvar.

KL fremfører i sit høringssvar, at KL er enige i Naturstyrelsens vurdering af, at de foreslåede ændringer af havmiljøloven vedrørende gennemførelse af ballastvandkonventionen og fastsættelse af regler om VVM for havbrug beliggende længere end 1 sømil fra kysten, ikke har økonomiske konsekvenser for kommunerne.

Danmarks Fiskeriforening finder, at alle fiskefartøjer bør fritages for reglerne i ballastvandkonventionen. Danmarks Fiskeriforening opfordrer de danske myndigheder til i forbindelse med arbejdet med konventionen at tage kontakt til IMO med henstilling herom. 28 danske fiskefartøjer vil, som reglerne er nu, være omfattet. Skibene benytter langt størstedelen af det optagne havvand til køling af fisk. Danmarks Fiskeriforening anbefaler, at de danske myndigheder søger problemet løst ved enten en ændring af konventionen eller alternativ fortolkning af konventionen, således, at reglerne ikke indarbejdes i dansk lov for så vidt angår fiskefartøjer.

Store fiskeskibe er omfattet af konventionen og dermed lovforslaget. Naturstyrelsen er opmærksom på, at fiskeskibe, der anvender ballastvand både til sikring af sødygtighed og til nedkøling af fisk i lastrummene, har en særlig udfordring fra 2016, idet konventionens krav i princippet forhindrer denne praksis. Naturstyrelsen har afholdt møder med Danmarks Fiskeriforening om problematikken. Det er bl.a. aftalt med Danmarks Fiskeriforening at undersøge håndteringen af problemstillingen internationalt.

Danmarks Fiskeriforenings bemærkninger giver ikke anledning til ændring af lovforslaget.

Danske Havne ønsker at tage forbehold for, at det er havnene, der skal stille modtageanlæg for ballastvand og sedimenter til rådighed. Danske Havne forventer ikke, at der kan blive tale om, at havne skal modtage sedimenter fra skibe, idet det må være en opgave, der udelukkende løses i forbindelse med værftsophold. For Danske Havne er det mere uklart, hvad der forventes at være gældende for ballastvand. Danske Havne opfordrer til, at det ikke bliver et krav i modtagebekendtgørelsen, at havnene skal være klar til at modtage de ganske store mængder affald, der kan blive afleveret, hvis ikke skibene bliver i stand til at rense vandet ordentligt ombord.

Ballastvandkonventionens indeholder regler om modtageanlæg både for sedimenter fra skibes ballastvandtanke og for ballastvand. De to regelsæt er forskellige.

Sedimenter fra skibes ballastvandtanke skal håndteres efter regler fastsat i konventionen. Det indebærer, at der skal findes egnede modtageordninger primært på steder, hvor der sker reparation, rengøring m.v. af ballastvandtanke.

Lovforslaget indebærer således, at først og fremmest værfter/skibsreparationsvirksomheder vil skulle håndtere/bortskaffe sedimenter fra skibenes ballastvandtanke. Selv om Danmark i dag ikke har nogen værftsindustri i stor skala, er der en del virksomheder, der reparerer skibe. Disse bliver med lovforslaget forpligtede til at kunne modtage sedimenter fra skibes ballastvandtanke. Ifølge Dansk Maritime bliver sedimentet allerede i dag håndteret/bortskaffet i overensstemmelse med konventionens regler. På den baggrund har Naturstyrelsen vurderet, at der ikke er tale om en i væsentlighed ny omkostning.

Naturstyrelsen har ikke i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget eller høringen fået indikationer på, at håndtering af sedimenter fra skibes ballastvandtanke er relevant i andre situationer. Det bemærkes, at de relevante myndigheder vil blive inddraget i forbindelse med revisionen af modtagebekendtgørelsen.

Det er efter konventionen valgfrit, om der i den enkelte stat skal oprettes modtageanlæg for ballastvand. Den foreslåede hjemmel for ministeren til at fastsætte regler om modtageanlæg for ballastvand er udtaget efter Justitsministeriets lovtekniske gennemgang, da der alene var tale om en fremtidssikring og bestemmelsen således ikke påtænkte anvendt aktuelt.

Danske Havnes bemærkninger giver ikke anledning til ændring af lovforslaget.

Forsvarsministeriet (Forsvarskommandoen) anfører til lovforslagets almindelige bemærkninger om indgreb efter havmiljølovens § 42, at der kun i meget få situationer reelt bliver tale om en de facto udvidelse af forsvarets opgaver. Forsvarskommandoen præciserer i den forbindelse, at forsvaret i dag varetager sin forpligtelse i henhold til § 42 i de tilfælde, hvor der er fare for forurening med mineralsk olie (typisk i forbindelse med grundstødninger, kollisioner eller lign.). I sådanne tilfælde foretages miljøbording af de involverede skibe. Da forurening med ballastvand ikke kan bekæmpes, vil de nye regler om ballastvand alene betyde, at forsvaret under miljøbordingen også skal kontrollere, at der ikke forekommer ulovlig udledning af ballastvand. Forsvarskommandoen præciserer yderligere, at det er forsvaret, der foretager den beredskabsmæssige undersøgelse (miljøbording) af skibet, uanset om skibet befinder sig til søs eller ligger i havn.

For så vidt angår de almindelige bemærkninger til havmiljølovens § 43 ønsker Forsvarskommandoen præciseret, at beføjelsen til at udstede påbud i forbindelse med ulovlig udledning af ballastvand alene skal henhøre under miljøministeren.

Ligeledes ønsker Forsvarskommandoen i de almindelige bemærkninger til havmiljølovens § 45 om tilsyn præciseret, at forsvaret foretager rutinemæssigt anrån af skibe ved indsejlingen til dansk søterritorium, hvor skibene orienteres om, at det er ulovligt at udlede andet end rent vand på dansk søterritorium. Anrån vil fremover også omfatte ulovlig udledning af ballastvand. I forhold til udenlandske skibe kan forsvaret ved konkret mistanke foretage ransagning efter havmiljølovens § 63.

I forhold til de almindelige bemærkninger pkt. 5.1.1. ønskes det præciseret, at indgreb med et strafretligt formål, skal ske efter Havmiljølovens kap. 17, og at påbud/forbud i forbindelse med tilbageholdelser efter § 43 meddeles af miljøministeren, såfremt, der fra et skib er sket eller er fare for ulovlig udledning af ballastvand.

Endvidere ønskes bemærkningerne ændret således, at det tydeligt fremgår, at der alene er tale om en udvidelse af forsvarets opgaver i det omfang, det er nødvendigt at foretage en beredskabsmæssig undersøgelse (miljøbording) efter § 42 eller som led i den generelle tilsynsforpligtelse efter § 45, som i praksis vil bestå i, at reglerne om ballastvand medtages i det rutinemæssige anrån.

Naturstyrelsen har efter drøftelse med Forsvarsministeriet præciseret de almindelige bemærkninger, således at det fremgår, at forsvarsministerens opgaver med lovforslaget reelt i praksis alene udvides således, at forsvaret under miljøbording i henhold til § 42 også kontrollerer, at der ikke sker ulovlig udledning af ballastvand, og således, at ballastvandreglerne medtages i forsvarets tilsyn i form af miljøanrån i henhold til § 45 til skibe ved indsejlingen til det danske søterritorium.

Det er endvidere præciseret i de almindelige bemærkninger, at kompetencen i § 43 til at udstede forbud mod at fortsætte sejlads eller andre aktiviteter og påbud om, at sejlads eller andre aktiviteter skal følge bestemte retningslinjer i tilfælde af udtømning eller fare for udtømning af ballastvand til havet, der er i strid med reglerne, forslås tillagt miljøministeren, og at forsvarsministeren ikke pålægges opgaver i den forbindelse.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri påpeger, at der er 4 godkendte havbrug uden for en sømil fra kysten og et, der ligger delvist uden for 1 sømil.

Naturstyrelsen har tilrettet lovforslagets bemærkninger således, at det fremgår, at der i øjeblikket er 4 godkendte havbrug placeret mere end 1 sømil fra kysten.

Statsministeriet anfører, at § 2, vedrørende ændring af miljøbeskyttelseslovens § 40, ikke kan sættes i kraft for Grønland, da hovedloven ikke gælder for Grønland. Dette udspecificeres normalt i territorialbestemmelsen.

Det er alene lovforslagets § 1, vedrørende ballastvandregerne og havbrug, der skal kunne sættes i kraft for Grønland. Naturstyrelsen har tilrettet lovforslagets territorialbestemmelse i overensstemmelse hermed.

Transportministeriet (Kystdirektoratet) efterlyser en generel afklaring af, hvorledes ansvaret placeres, hvis et skib i strid med lovgivningen udleder ballastvand i en havn. Kystdirektoratet mener ikke, at det kan være havnenes ansvar at bekoste bortskaffelsen af sediment forurenede ved en sådan handling.

Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, er det Miljøministeriets vurdering, at det endnu ikke er teknisk muligt at bekæmpe allerede udtømt ballastvand, der indeholder invasive arter.

Det skyldes, at det udtømte ballastvand blandes med havvandet og ikke lader sig separere herfra efterfølgende. Hertil kommer, at invasive arter typisk er meget små organismer m.v. Det er heller ikke umiddelbart muligt at konstatere, om der overhovedet er levedygtige invasive arter i det udtømte vand. Som oftest vil man først blive opmærksom på, at et havområde er blevet forurenede med invasive arter, når en bestand har etableret sig. Selv i de tilfælde, hvor det kan konstateres, at der er udledt ballastvand indeholdende invasive arter i et havnebassin, kan det være overordentligt vanskeligt at konstatere fra hvilket skib forureningen kommer.

På den baggrund indeholder lovforslaget ikke en ændring af havmiljølovens regler om bekæmpelse.

Med lovforslaget er der lagt op til en model, hvor ikke alene ulovlig udledning af ballastvand sanktioneres. Selve det, at sejle med et defekt ballastvandbehandlingsanlæg kan sanktioneres, uanset om det kan bevises, at sejlads med det defekte anlæg har ført til en ulovlig udledning af ballastvand. Denne model er netop valgt, fordi det kan være vanskeligt at påvise, hvem der er ansvarlig for en ulovlig udledning.

Økonomi og Erhvervsministeriet gør opmærksom på, at der i skemaet over den trinvis indfasning i de almindelige bemærkninger, mangler "skibe konstrueret i 2010 og 2011 med en ballastvandskapacitet på under 5000 m³". Center for Kvalitet i Erhvervsregulering (CKR) anfører, at lovforslaget ikke i sig selv indeholder forpligtelser for erhvervslivet, men indeholder en række bemyn-

digelser, hvormed der kan fastsættes krav til virksomheder. CKR vurderer, at lovforslaget vil have mindre erhvervsøkonomiske konsekvenser, herunder at den tid, der vil ligge forud for meddelelse af tilladelse til placering af havbrug mere end 1 sømil fra kysten, vil udgøre en strukturel erhvervsøkonomisk byrde, ligesom det vil udgøre en erhvervsøkonomisk byrde at pålægge producenter af ballastvandbehandlingsanlæg at betale IMO-gebyrer i forbindelse med typegodkendelse.

I forhold til de administrative konsekvenser peger CKR på, at der indføres nye regler for havbrug beliggende mere end 1 sømil fra kysten, da disse ikke er omfattet af planloven og dermed nu uregulerede. CKR kan først vurdere størrelsen af de administrative byrder i forbindelse med de nye regler om VVM-procedure for havbrug placeret mere end 1 sømil fra kysten, når reglerne konkretiseres.

CKR peger på, at reglerne om typegodkendelse og bemyndigelsen til at fastsætte regler om prøve-tagning potentielt indeholder erhvervsøkonomiske byrder. CKR peger i den forbindelse på, at stik-prøvekontrol bliver forholdsvis sjælden og målrettes virksomheder, der ikke efterlever kravene.

Endvidere ønsker CKR, at de regler, der fastsættes både om havbrug og om ballastvand bliver mindst muligt byrdefulde for erhvervslivet. CKR vil derfor gerne inddrages i dette arbejde.

Skemaet over den trinvis indfasning er taget ud af lovforslaget efter den lovtekniske gennemgang.

Naturstyrelsen har noteret sig CKR's bemærkninger om, at lovforslagets udmøntning kan medføre erhvervsøkonomiske og administrative byrder for erhvervslivet. Det bemærkes, at der med lovforslaget ikke lægges op til at fastsætte skærpede nationale krav på ballastvandområdet.

Det bemærkes endvidere, at konventionens globale karakter betyder, at danske skibe vil skulle overholde reglerne, selvom konventionen ikke implementeres i Danmark. Ved at fastsætte ensartede regler på globalt plan får den globale skibsfart samme vilkår til gavn for konkurrencen.

For så vidt angår havbrugsreglerne, var det Miljøministeriets opfattelse, at VVM-direktivet var implementeret gennem planloven - også for så vidt angik havbrug beliggende mere end 1 sømil fra kysten. Naturklagenævnets afgørelse af 28. november 2008 gjorde det imidlertid klart, at planlovens VVM-regler ikke kunne omfatte anlæg beliggende mere end 1 sømil fra kysten.

Implementeringen af VVM-direktivet i havmiljøloven skal således ikke ses som en helt ny regel, men som erstatning for en mangelfuld implementering. Miljøministeriet er enig med Økonomi- og Erhvervsministeriet i, at den kommende implementering skal gennemføres så direktivkonform som muligt, således at erhvervet ikke pålægges unødige omkostninger.

Miljøministeriet har noteret sig CKR's ønske om at blive inddraget i forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelser på ballastvandområdet og vil tage initiativ til en dialog, når arbejdet igangsættes.