

Samferdselsdepartementet
Boks 8010 Dep
0030 OSLO

Oslo, 20.06.2018

Deres ref.:
18/562
Anne Katrine Flornes

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2018/3769

Saksbehandler:
Ingeborg Stene
Harald Solberg

Høringsuttalelse til Samferdselsdepartementets - NOU 2018 - 4 Sjøveien videre - Forslag til ny havne- og farvannslov

Vi viser til brev datert 13. mars 2018 fra Samferdselsdepartementet, med lenke til NOU 2018:4 Sjøveien videre - Forslag til ny havne- og farvannslov på departementets høringside.

Miljødirektoratet har flere merknader til utvalgets fremstilling av forurensningslovens regler og forholdet mellom lovutkastet og forurensningsloven.

Forurensningslovens anvendelse for havner

Vi savner en omtale av § 5 i forurensningsloven, som begrenser forurensningslovens anvendelse for havner. Det følger av første ledd i bestemmelsen at forurensningsloven bare gjelder "så langt forurensningsmyndigheten bestemmer". Myndigheten er i dette tilfellet lagt til Kongen. Hensikten med § 5 er å trekke opp en grense mot regelverket som gjelder på transportområdet.

Forurensningsloven er gjort gjeldende for havner gjennom bestemmelsene i forurensningsforskriften kap. 3 om sedimentforurensning i havner, kap. 5 om grenseverdier for støy og kap. 7 om lokal luftkvalitet. De to sistnevnte kapitlene er implementering av EU-regelverk.

Når det gjelder lovens regler om avfall, gjelder disse fullt ut for havnene. Dette følger implisitt av § 5 første ledd, som kun nevner forurensning. Kapittel 20 i forurensningsloven om levering og mottak av avfall fra skip er derfor ikke hjemlet i § 5.

Det er videre bare den vanlige forurensningen knyttet til selve havnedriften som er unntatt. Loven blir praktisert fullt ut når det gjelder eksempelvis kloakkutslipp og utslipp av oljeholdig avløpsvann og utfylling i sjø. Det samme gjelder for bedrifter/virksomheter som befinner seg i havnen, men som ikke har noe med havnevirksomheten å gjøre.

Ettersom utredningen ikke har gått nærmere inn på begrensningen i forurensningsloven § 5, kan det spørres om det burde vært foreslått andre bestemmelser i ny havne- og

farvannslov for å ivareta forurensningshensyn som ikke fanges opp av forurensningsloven i dag. Imidlertid ser vi at lovforslaget med § 24, som gir hjemmel til å stille krav til drift av havn ut fra hensynet til miljø, langt på vei ivaretar behovet for å kunne stille nødvendige miljøkrav som ikke følger av annen lovgivning, herunder forurensningsloven. Forslaget til ny § 6 om å gi kommunestyret hjemmel til å vedta forskrifter om begrensning av fartøyers opphold i havn av hensyn til lokal luftforurensning, er et godt eksempel på hvordan de to regelverkene kan utfylle hverandre.

Akutt forurensning

I utredningen er det gjennomgående lite omtale av akutt forurensning fra skip og beredskap mot akutt forurensning selv om dette representerer den største miljøtrusselen fra skip. Ansvar for beredskap mot akutt forurensning er delt mellom staten v/Kystverket og kommunen. Krav til beredskap mot akutt forurensning er regulert i forurensningsloven, men havne- og farvannsloven er viktig for å forebygge skipsulykker med akutt forurensning. Det vises i denne forbindelse til Nasjonal plan for beredskap mot akutt forurensning eller fare for akutt forurensning i Norge.

Miljødirektoratet har følgende konkrete merknader til utredningen angående akutt forurensning og beredskap mot akutt forurensning:

- Miljødirektoratet savner omtale av beredskap mot akutt forurensning fra skip (forurensningsloven kapittel 6) under pkt 3.2. (s 24 og 25), da dette er nært knyttet opp til sikker ferdsel.
- Miljødirektoratet savner videre en omtale av akutt forurensning i kapittel 3.6 om klima og miljø. Siden akutt forurensning som nevnt er den største miljøtrussel fra skipstrafikk, mener vi at akutt forurensning burde vært omtalt i eget punkt.
- Under pkt 4.2.6 om forurensningsloven er det tatt inn en kort omtale av krav til beredskap mot akutt forurensning. Omtalen er ufullstendig og til dels feil. I forurensningsloven kapittel 6 skilles det mellom beredskapsplikt, aksjonsplikt og bistandsplikt. I omtalen av beredskap mot akutt forurensning i pkt. 4.2.6 blandes beredskapsplikten, aksjonsplikten og bistandsplikten sammen.
- Beredskapsplikten er tredelt. De som driver virksomheter som kan medføre akutt forurensning sørge for en nødvendig beredskap for å hindre, oppdage, stanse, fjerne og begrense virkningen av slik forurensning, jf. forurensningsloven § 40. Kommunene skal sørge for beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning som ikke er dekket av privat beredskap, jf. forurensningsloven § 43 første ledd. Kommunens plikt er ikke subsidiær i forhold til den private beredskapen, da den skal dekke akutt forurensning fra andre kilder enn beredskapspliktige virksomheter. Staten (v/ Kystverket) sørge for beredskap mot større tilfeller av akutt forurensning som ikke er dekket av privat eller kommunal beredskap, jf. forurensningsloven § 43 andre ledd. Kystverket skal så vidt mulig sørge for at privat, kommunal og statlig beredskap er samordnet i et nasjonalt beredskapssystem, jf. forurensningsloven § 43 tredje ledd og Nasjonal plan for beredskap mot akutt forurensning eller fare for akutt forurensning i Norge. For aksjonsplikt og bistandsplikt vises det til forurensningsloven §§ 46 og 47.

- Beredskap mot akutt forurensning fra skip ivaretas av den kommunale og statlige beredskapen. Den statlige beredskapen mot akutt forurensning er særlig rettet mot skipsulykker med store mengder oljeforurensning. Havnen som sådan har ikke beredskapsplikt etter forurensningsloven, men slik beredskapsplikt kan være knyttet til aktivitet havnen driver, f. eks. tanklagring, jf. forurensningsforskriften kapittel 18, eller aktivitet med tillatelse etter forurensningsloven § 11, f.eks. oljeraffineriet på Mongstad og Stureterminalen. Forurensning fra skip i havn skal være ivaretatt av den kommunale og statlige beredskapen mot akutt forurensning.
- Forurensningslovens regler om tiltaksplikt og kostnadsansvar gjelder ikke bare for situasjoner der skipsvrak eller andre gjenstander innebærer forurensning eller er skjemmende, slik det er skrevet i siste avsnitt under 4.2.6. Tiltaksplikten og kostnadsansvaret gjelder også for akutt forurensning fra skipstrafikken, jf. forurensningsloven § 5 tredje ledd. Det er Kystverket, som er forurensningsmyndighet ved hendelser med akutt forurensning, som kan gi pålegg, iverksette tiltak og kreve refusjon av kostnader etter forurensningsloven.
- Vi legger til at omtalen av forurensningsloven i utredningen punkt 9.7.3 på side 84 og 85 gir et feilaktig bilde av at §§ 28 og 37 er de primære bestemmelsene som benyttes i akutte situasjoner. Ved pålegg om tiltak i en akutt forurensningssituasjon, er hjemmelen § 7 fjerde ledd. § 37 benyttes når det er behov for å pålegge fjerning av skip som er skjemmende eller kan være til skade eller ulempe for miljøet, eksempelvis skipsvrak. Myndigheten er lagt til kommunen etter første ledd og Kystverket etter annet ledd.

Manglende og til dels feilaktig dekning av akutt forurensning i utredningen kan ha hatt betydning for utforming av lovutkastet slik at grenseoppgangen mellom havne- og farvannsloven og forurensningsloven ikke er helt dekkende og til dels kan være feil. Dette gjelder særlig for forslag til ny § 18 om tiltak overfor fartøy i fare.

Forslaget til ny § 18 innebærer at Departementet kan pålegge tiltak overfor fartøy i fare av hensyn til å unngå skade på miljø, i likhet med gjeldene havne- og farvannslov § 38. På dette punktet er forurensningsloven og havne- og farvannsloven overlappende. Utvalget foreslår å fjerne henvisningen til forurensningsloven som i dag står i nest siste ledd i § 38 for å tydeliggjøre at myndigheten i en akutt situasjon bør kunne forholde seg til en lov. Vi forstår dette slik at myndigheten, som i dette tilfellet vil være Kystverket, som er myndighet etter begge lover, kan velge hvilket hjemmelsgrunnlag de ønsker å benytte for et eventuelt pålegg. Selv om henvisningen til forurensningsloven strykes i forslaget til ny § 18, er det viktig å understreke at lovens regler vil gjelde fullt ut. Det blir da opp til Kystverket å vurdere hvilket hjemmelsgrunnlag som er best egnet ut fra bl.a. hensynet til kontroll og håndheving og dekning av eventuelle kostnader. Det er imidlertid viktig å påpeke at det etter forurensningsloven kapittel 6 er etablert beredskap mot akutt forurensning med alt det innebærer av planer, utstyr og personell for innsats, og at den kommunale og statlige beredskapen mot akutt forurensning som nevnt over er avgjørende ved tiltak mot akutt forurensning og fare for akutt forurensning fra fartøy. Det vises i denne forbindelse til Nasjonal plan Beredskap mot akutt forurensning og fare for akutt forurensning i Norge pkt. 2.2, 4 og 5.2.

Lokal luftforurensning

Forslaget til ny § 6 om at kommunestyret kan gi forskrift om midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn når det er nødvendig for å unngå eller begrense ulovlig akutt lokal luftforurensning, vil gi kommunene en mer spesifikk hjemmel enn de har i dag etter § 7-4 i forurensningsforskriften, til å pålegge havneeier å iverksette bestemte tiltak for å overholde grenseverdikravene i § 7-6. Miljødirektoratet støtter forslaget, som vil være et viktig virkemiddel for å sikre overholdelse av grenseverdiene i forurensningsforskriften kap. 7. Begrepet "ulovlig akutt lokal luftforurensning" er imidlertid litt upresist. Miljødirektoratet foreslår enten å stryke "ulovlig akutt" eller "ulovlig". Det er konsentrasjonen/nivåene av luftforurensningene samlet sett som ev blir ulovlige etter forurensningsforskriften kap. 7, og ikke hvert enkelt utslipp.

Fjerning av hjemmel til å pålegge undersøkelser

I kapitlet om ubenyttede hjemler i gjeldende lov diskuterer utvalget en del paragrafer som er foreslått sløyfet fordi man anser dem lite anvendt og som dekket av andre paragrafer i forslaget. Miljødirektoratet har forståelse for resonnementene, men er noe betenkt over endringen av § 33. Forslaget innebærer å sløyfe § 33 som hjemler pålegg om undersøkelser før vedtak kan treffes og heller åpne for at det, også for forutgående undersøkelser, kan stilles krav om dette i en tillatelse gitt etter ny § 14. Tillatelsen har som hovedregel varighet i tre år, men kan forlenges. Vi mener dette kan legge et utilbørlig press på gjennomføring av nødvendige undersøkelser som ofte kan ta lang tid, og dessuten vil spise av gyldighetstiden for tillatelsen. I tillegg trenger man tid til saksbehandlingen. Det er også uklart hvordan har man tenkt å håndtere undersøkelsesresultater som dersom de var kjent på forhånd kunne gitt grunnlag for å avslå en tillatelse.

Hilsen

Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Kari Holden
seksjonsleder

Harald Solberg
sjefingeniør

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.