

.....  
**MILJØMINISTERIET**

---

NOTAT

MILJØSTYRELSEN

Jura

J.nr. M 1034-0389

DBH

**Status på anvendelsen af håndhævelsespakken**

Den 24. maj 2005

**Håndhævelsespakken**

Ved lov nr. 425 af 10. juni 1997 om ændring af lov om miljøbeskyttelse (Fastsættelse af særlige vilkår, nægtelse og tilbagekaldelse af miljøgodkendelse, tilsyn, konfiskation, rettighedsfrakendelse m.v.), også kaldet Håndhævelsespakken, blev der indført en række virkemidler i miljøbeskyttelsesloven for at sikre mod grov og gentagen miljøkriminalitet.

I forbindelse med udvalgsbehandlingen blev der overfor udvalget lovet en redegørelse om anvendelsen af de indførte bestemmelser, herunder særligt om det miljøansvarlighedsregister som blev indført, samt om den bødestørrelse, der kræves for optagelse i registeret, er passende. Herudover omtales status på de væsentligste øvrige bestemmelser i håndhævelsespakken.

**Anvendelsen af miljøansvarlighedsregistret**

Registeret er tænkt som et middel til at undgå, at grove miljøsyndere fortsætter med at overtræde miljøbeskyttelsesloven. Registret omfatter personer og selskaber mv., der bliver straffet for alvorligere overtrædelser af miljølovgivningen, eller som får en større gæld til det offentlige for selvhjælpshandlinger.

9 personer, selskaber, mv., er på nuværende tidspunkt registreret i miljøansvarlighedsregistret. Af disse vedrører 2 registreringer sager afsluttet i 2003, 3 registreringer sager afsluttet i 2002, 3 registreringer sager afsluttet i 2001 og endelig er der 1 registrering, der vedrører en sag afsluttet i 1998. For så vidt angår de forhold, som sagerne vedrører, så er 1 af disse fra 1998, 1 fra 1999, 2 fra 2000, 2 fra 2002 og 1 fra 2003, endelig er der 3 forhold, som strækker sig over en periode fra 1999 til 2000. Der er i alt tale om 10 forhold, hvilket skyldes, at en enkelt registreret i to sager har begået overtrædelser, der berettiger til optagelse i registeret.

Sagerne er forholdsvis forskellige og vedrører en række forskellige forhold. Der er både tale om overtrædelser af miljøgodkendelser, påbegyndelse af virksomhed uden miljøgodkendelse, udledning af gylle og forskellige typer spildevand, overtrædelse af påbud vedrørende støj, eksport af affald uden tilladelse mv. Der er således ikke tale om, at det er samme type overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven, der udløser en sanktion, som berettiger optagelse i registret.

Antallet af registrerede er indtil videre ikke så stort, som det blev vurderet i forbindelse med indførelsen af håndhævelsespakken. Det blev på det tidspunkt anslået, at der årligt højst ville kunne blive tale om 25 -30 personer, selskaber mv., der ville opfylde betingelserne for at kunne blive registreret i miljøansvarlighedsregistret.

Et forhold der har haft indflydelse på, at antallet af registrerede indtil nu er så lavt, er efter Miljøstyrelsens opfattelse, at det alene er muligt at blive optaget i registeret, hvis lovovertrædelsen er sket efter den 1. juli 1997. Det har betydet, at en del af de domme, som siden 1997 er afsagt i miljøstraffesager, og som har vedrørt forhold begået før 1. juli 1997, ikke har kunnet danne grundlag for optagelse i registeret. Samtidig vil der i forhold til de sager, som vedrører forhold efter 1. juli 1997, også medgå en del tid inden de er endeligt afsluttede og kan registreres. Der har derfor været en periode efter indførelsen af registret, hvor der som følge af ikrafttrædelsesreglerne har været begrænsede muligheder for at anvende registret. Dog må det nok konkluderes, at der, selv når dette forhold ikke længere gør sig gældende, ikke er noget, der i dag tyder på, at der vil blive registreret helt så mange som anslået ved vedtagelsen af håndhævelsespakken.

Optagelse i registeret er afhængig af, at Miljøstyrelsen modtager indberetninger til registeret. Anklagemyndigheden skal foretage indberetninger, for så vidt angår bødevedtagelser og domme, og amter og kommuner skal foretage indberetninger, for så vidt angår gæld for selvhjælpshandlinger. Med hensyn til indberetninger til registret følger Miljøstyrelsen jævnlige op på indberetningspligten og har senest i marts 2004 skrevet til Rigsadvokaten og bragt indberetningspligten i erindring.

Miljøstyrelsen har endnu ikke registreret nogen person eller selskab i registeret på baggrund af gæld til det offentlige. Miljøstyrelsen har derfor i marts 2004, som også i 2001, 1999 og 1998, henledt amter og kommuners opmærksomhed på indberetningspligten, dette har dog ikke ført til yderligere registrerede i registeret.

På grund af det begrænsede antal registrerede i miljøansvarlighedsregisteret, samt den variation i grundlaget for registrering, findes det ikke muligt at foretage en nærmere vurdering af om den valgte bødegrænse er passende. Overvejelser om ændring af bødegrænsen bør afvente et bedre grundlag, hvilket må antages at komme i løbet af de kommende år.

Det er selvfølgelig glædeligt, hvis det lave antal registrerede skyldes, at der ikke i større omfang er begået alvorlig miljøkriminalitet eller er opstået forureninger med væsentlige udgifter for det offentlige til følge. Det er dog efter Miljøstyrelsens opfattelse for tidligt at komme med en endelig konklusion herpå.

Der blev i betænkningen også lovet en redegørelse for afgørelser truffet på baggrund af registrering i miljøansvarlighedsregisteret, ligesom eventuelle forsøg på omgåelse skulle beskrives. De forespørgsler, som Miljøstyrelsen har fået fra kommuner og amter, har ikke vedrørt nogen af de registrerede personer og selskaber mv. Så vidt Miljøstyrelsen er bekendt har miljøansvarlighedsregisteret endnu ikke været anvendt som grundlag for konkrete afgørelser. Der foreligger således heller ikke nogen oplysninger om forsøg på omgåelse, f.eks. ved at en registreret person lader en anden søge om miljøgodkendelse (stråmandsvirksomhed).

### **Indførelse i registeret for overtrædelser foretaget i udlandet**

I betænkningen tilkendegav den daværende Miljø- og Energiminister, at han var positiv over for en ordning, hvorefter virksomheder og borgere dømt i udlandet for overtrædelse af miljølovgivning omfattes af de danske regler om miljøansvarlighed. Samtidig anførtes, at en sådan ordning rejser en række principielle retssikkerhedsmæssige og praktiske spørgsmål. Miljø- og Energiministeren tilkendegav på den baggrund, at der ville blive taget initiativ til at foretage en undersøgelse af mulighederne for at gennemføre en ordning som foreslået. Der er foretaget en indledende undersøgelse vedrørende en sådan ordning, som har berørt en række af de principielle problemer. For evt. at kunne gennemføre en ordning som foreslået, vil det kræve en række yderligere undersøgelser. Disse undersøgelser vil være ressourcekrævende og bør efter Miljøstyrelsens opfattelse afvente, at der er opnået et bedre grundlag for en vurdering af det danske system.

### **Rettighedsfrakendelse**

Ved gennemførelsen af håndhævelsespakken blev der i miljøbeskyttelseslovens § 110 b indført en bestemmelse, der giver domstolene adgang til i grove tilfælde at frakende personer retten til at udøve virksomhed omfattende af kapitel 5 i miljøbeskyttelsesloven. Retten til at være stifter af, direktør for eller medlem af bestyrelsen i et selskab med begrænset ansvar, et selskab eller en forening, som kræver offentlig godkendelse, eller en fond, der driver virksomhed omfattende af kapitel 5 kan også frakendes.

Bestemmelsen lægger op til, at bedømmelsen skal ske efter en »miljøforsvarlighedsvurdering«. Den eller de ansvarlige personer, der har drevet en forurenende virksomhed uforsvarligt og derved overtrådt miljølovgivningen gentagne gange eller i øvrigt under så skærpende omstændigheder, at den/de pågældende må anses for uden vilje eller evne til at drive forurenende virksomhed på forsvarlig vis, skal kunne frakendes retten til at fortsætte eller genoptage sådan virksomhed.

Efter Miljøstyrelsens oplysninger er bestemmelsen anvendt én gang, i forhold til en person, som havde undladt at opfylde et påbud om ikke at drive produktvirksomhed, ligesom ved-

kommende havde et oplag af stoffer og produkter på virksomheden, der kunne forurene jorden. Personen var fem gange tidligere blevet dømt for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven. Personen frakendtes retten til at udøve virksomhed med bortskaffelse og nyttiggørelse af affald, herunder autoophug, ligesom vedkommende frakendtes retten til at være stifter af, direktør for eller medlem af bestyrelsen i et selskab med begrænset ansvar, et selskab eller en forening, som kræver offentlig godkendelse, eller en fond, der driver sådan virksomhed for et tidsrum af 5 år. Da vedkommende således er frakendt retten til at drive virksomhed, opfylder vedkommende betingelserne for at blive registreret i miljøansvarlighedsregisteret, og er derfor indført heri.

### **Konfiskation**

Ved håndhævelsespakken blev bestemmelsen om konfiskation i miljøbeskyttelsesloven præciseret således, at det er klart, at konfiskation også skal ske ved formelle overtrædelser, det vil sige overtrædelser, der ikke indebærer en skade eller fare for skade på miljøet. Det drejer sig typisk om tilfælde, hvor en listevirksomhed påbegyndes, forinden godkendelse hertil er meddelt, enten fordi der ikke er ansøgt herom, eller fordi myndighederne ikke har færdigbehandlet sagen, men hvor godkendelse til den pågældende virksomhed ville være blevet meddelt, hvis der havde været indgivet ansøgning herom, eller myndighederne havde haft lejlighed til at afslutte sagen.

Det kan i visse tilfælde være vanskeligt at dokumentere størrelsen af en økonomisk fordel, således at konfiskation ikke lader sig gennemføre. I disse tilfælde skal domstolene tage hensyn til den økonomiske fordel ved udmålingen af straffen. Dette fulgte allerede af de før vedtagelsen af håndhævelsespakken gældende regler.

### **Ministerens mulighed for at fastlægge omfanget af tilsynsforpligtelsen**

Med håndhævelsespakken fik Miljøministeren i miljøbeskyttelseslovens § 73, stk. 2, mulighed for at gribe ind over for en kommune eller et amt, der ikke lever op til sin tilsynsforpligtelse. Ministeren kan gribe ind i form af et konkret pålæg til den pågældende tilsynsmyndighed om at udføre tilsynet i et nærmere bestemt omfang.

Den mulighed ministeren har for at fastlægge omfanget af tilsynsforpligtelsen, indgår i den opfølgingsstrategi som er lagt i forhold til kontrollen med kommuner og amters tilsyn. Tilsynsindsatsen vurderes på baggrund af de tilsynsindberetninger, som kommuner og amter foretager. Opfølgningen på indberetningerne er opdelt i tre faser, hvor den første er, at der i tilfælde, hvor det fremgår af tilsynsberetningerne, at en kommune ikke lever op til minimumskravene, vil styrelserne gå ind i en nærmere, kvalitativ vurdering af miljøtilsynet og indlede en dialog med den pågældende kommune. Det skal i denne forbindelse blandt andet

undersøges, om der i løbet af året har været vigtige forhold eller andre prioriteringer, som har kunnet begrunde den lave tilsynsfrekvens.

Hvis der ikke er sådanne forhold, der spiller ind, vil styrelserne som fase 2 i opfølgningen påtale den mangelfulde indsats og indlede drøftelser med de pågældende kommuner med henblik på at fastlægge bindende aftaler om den fremtidige tilrettelæggelse af miljøtilsynsindsatsen.

Kan der ikke opnås enighed om en bindende aftale, vil miljøministeren som sidste fase i opfølgningen konkret fastlægge omfanget af disse kommuners tilsynsforpligtelse for en bestemt periode, jævnfør den bestemmelse i miljøbeskyttelseslovens § 73, som blev indført med håndhævelsespakken. Det har endnu ikke været nødvendigt at anvende denne bestemmelse, men den er et vigtigt led i den beskrevne opfølgingsstrategi.

### **Konklusion**

Som det er fremgået, finder Miljøstyrelsen ikke, at der på nuværende tidspunkt er tilstrækkeligt grundlag til at vurdere, om der er behov for ændringer af de bestemmelser, der blev indført med håndhævelsespakken i 1997 i forhold til miljøansvarlighedsregisteret. På baggrund af at der i de kommende år vil ske yderligere registreringer, vil Miljøstyrelsen igen i folketingsåret 2008-2009 give FMPU en orientering om konsekvenserne af håndhævelsespakken, ligesom det også må forventes, at der på dette tidspunkt vil være et bedre grundlag for at kunne vurdere behovet for eventuelle ændringer af bestemmelserne nærmere.

I mellemtiden vil Miljøstyrelsens håndhævelsesvejledning fra 1992 blive revideret, således at de virkemidler, der blev vedtaget med håndhævelsespakken, også er beskrevet i vejledningen. Dette vil medvirke til, at der er den fornødne opmærksomhed om reglerne.

Som det er fremgået ovenfor, er bestemmelsen om rettighedsfrakendelse kun anvendt en enkelt gang, men den sag viser netop behovet for at have bestemmelsen, da den straffede person fem gange tidligere var dømt for overtrædelser af miljølovgivningen. Samtidig må det antages, at bestemmelsen har en præventiv effekt.

Muligheden for fastlæggelse af tilsynsforpligtelsen har ikke været anvendt, men det er Miljøstyrelsens opfattelse, at bestemmelsen fortsat vil have værdi som led i opfølgingsstrategien på tilsynsområdet.