

Den 13. oktober 2007  
J.nr. 103-00063

**Miljøministerens svar på spørgsmål nr. 1 ad L4 om forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love (Strafskærpelse m.v.) (alm. del) stillet af Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg.**

**Spørgsmål 1**

Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 2. oktober 2007 fra Professor, dr. jur. Peter Pagh, Københavns Universitet, jf. L4 – bilag 1.

**Svar**

Peter Pags henvendelse til Folketinget den 2. oktober 2007, svarer i vidt omfang til hans høringskommentar af 30. juli 2007 til lovforslaget.

Miljøministeriet har allerede taget stilling til Peter Pags hørings svar i høringsnotatet af 30. august 2007. Derudover er der taget højde for hans kommentarer i lovforslaget i de tilfælde, hvor det er skønnet nødvendigt.

Det følgende er således hovedsageligt et sammendrag af de bemærkninger, som Miljøministeriet allerede er fremkommet med i høringsnotatet af 30. august 2007.

Lovforslaget er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, da der ikke er den fornødne sammenhæng mellem den foreslåede ændring af miljøbeskyttelsesloven og de vejledende bødeniveauer i lovbemærkningerne.

Lovforslaget ændrer ikke ved, at det fortsat er domstolene, der i sidste instans afgør, hvilken bøde der skal gives for den konkrete overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven. Afgørelsen beror på domstolenes vurdering af sagens omstændigheder. Det betyder, at der både kan være grundlag for at give en højere eller lavere bøde end det foreslåede bødeniveau, alt afhængig af, om der i sagen foreligger skærpende eller formildende omstændigheder. Denne vurdering følger straffelovens almindelige principper om bødeudmåling.

Indførelse af vejledende bødeniveauer på miljøbeskyttelseslovens område er nyt, men modellen er allerede anvendt i havmiljøloven og husdyrloven. Herudover er vejledende bødeniveauer også indført inden for andre ressortområder, f.eks. dyreværnsloven og arbejdsmiljøloven.

Ministeriet finder, at den valgte lovteknikmodel giver et godt overblik over bødestørrelserne og bemærker, at modellen er den samme, som er blevet anvendt ved affattelsen af de ovenfor nævnte, tilsvarende lovforslag. Miljøministeriet har drøftet lovforslaget med Justitsministeriet, som er enige i modellen, herunder at der er den fornødne sammenhæng mellem lovteksten og de vejledende bødeniveauer. Rigsadvokaten er enig i modellen og har heller ikke haft bemærkninger til det foreslåede vejledende bødeniveau.

Lovforslagets gennemgang af retspraksis er tilfældig og giver ikke et retvisende billede. Det kritiseres samtidig, at der henvises til bødeforelæg, og at eksemplerne i lovforslaget er anonyme.

Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, har ministeriet gennemgået en række bødeforelæg og utrykte domme i perioden fra 2002 til i dag, ligesom samtlige trykte domme vedrørende overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven er gennemgået. Miljøministeriet har ved gennemgangen af sagerne lagt vægt på, hvilke overtrædelser, der er begået, og om der har været særlige formildende eller skærpende omstændigheder, der har haft indflydelse på bødeniveauet. Formålet har været at finde frem til de sager, hvor der straffes for en enkelt overtrædelse af loven, for at se, hvad denne overtrædelse konkret blev sanktioneret til.

I sager, hvor der er sket overtrædelser af flere love eller flere bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven, er det vanskeligt at vurdere, hvad den enkelte overtrædelse er blevet sanktioneret med. Dette gælder eksempelvis MAD 2006.707 B, MAD 2006.1677 V og MAD 2006.1663 V, som Peter Pagh refererer til. Da lovforslaget vedrører de mindre alvorlige overtrædelser, er sager, hvor straffen er udmålt efter miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 2, ikke medtaget i vurderingen af gældende ret. Det gælder bl.a. MAD 2006.707 B, MAD 2006.1663 V og MAD 2006.1654 V, som Peter Pagh refererer til.

Med hensyn til MAD 1999.978 B bemærkes, at det af dommen fremgår, at straffen fastsættes efter § 110, stk. 1, nr. 6, jf. § 71 til en bøde på kr. 5.000. I 1999, hvor dommen er fra, var § 71 strafsanktioneret efter § 110, stk. 1, nr. 6, hvorimod straffehjemlen i dag findes i § 110, stk. 1, nr. 7. Det er derfor fortsat ministeriets opfattelse, at der skete domfældelse for overtrædelse af § 71 i denne sag.

Med hensyn til MAD 2006.150 B bemærkes, at den straffede i denne sag var en ansat hos en virksomhed. Sagen er indgået i ministeriets vurdering af retspraksis, men er ikke valgt som eksempel i lovforslaget. Med hensyn til den ankede dom bemærkes, at ministeriet er enig i, at dette bør fremgå af lovforslaget. Ministeriet finder dog, at byretsdommen stadig tjener som et eksempel på, hvad domstolen fandt, at bøden for en overtrædelse af gældende regler vil være.

Peter Pagh finder, at den manglende identificering af sagerne i sig selv er kritisabel. Hertil bemærkes, at sagernes formål er at illustrere, hvad straffen for visse overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven har været i konkrete tilfæl-

de. Det afgørende for ministeriet har således været at beskrive overtrædelser og straffen herfor.

Peter Pagh stiller spørgsmålstegn med hensyn til anvendelsen af bødeforelæg som en del af grundlaget for beslutningen om, at foreslå bødeniveauerne for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven hævet. Et bødeforelæg er udtryk for anklagemyndighedens vurdering af, hvilken bøde den konkrete sag – ud fra en vurdering af sagens samlede omstændigheder – kan forventes at udløse, hvis sagen kommer for en domstol. Bødeforelæggene giver dermed en vigtig information, dels om de bøder, der vedtages, dels om det niveau, anklagemyndigheden finder passende i de konkrete sager. Dermed er bødeforelæggenes niveau vigtigt at få afdækket for at få en samlet overblik over sanktionerne i sager om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven.

Langt de fleste sager på miljøbeskyttelseslovens område sanktioneres med bødeforelæg, hvilket også understøtter relevansen af at inddrage dem i en analyse af gældende praksis. Det bemærkes, at Rigsadvokaten på denne baggrund er enig i, at bødeforelæg kan indgå i analysen af praksis på lovens område.

Som nævnt i høringsnotatet er lovforslaget ændret i lyset af bemærkningerne om den ankedede dom.

Lovforslaget tager ikke højde for, at Miljøstyrelsen egen vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven udtrykkeligt forudsætter, at der normalt ikke anvendes straf ved simpelt uagtsomme overtrædelser, hvis det er tilstrækkeligt med en påmindelse.

Miljøministeriet bemærker hertil, at lovforslaget er tænkt at regulere overtrædelser, der straffes efter § 110, stk. 1, og efter regler, fastsat med hjemmel i § 110, stk. 3. Disse bestemmelser omfatter simpelt uagtsomme overtrædelser med eventuelle skader på miljøet som følge samt forsætlige og groft uagtsomme overtrædelser, som ikke har medført skade på miljøet eller fremkaldt fare herfor og hvor der ikke er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel. Omtalen af de simpelt uagtsomme overtrædelser 4 steder i lovforslaget var ikke tænkt at skulle signalere, at det alene var de simpelt uagtsomme overtrædelser, der foreslås bødeniveau for. Det er præciseret i lovforslagets bemærkninger, at de foreslåede bødeniveau gælder overtrædelser, der straffes efter de oven for nævnte bestemmelser, og ikke kun simpelt uagtsomme overtrædelser.

Det fremgår af Miljøstyrelsens håndhævelsesvejledning, at langt de fleste sager i forbindelse med tilsyn og håndhævelse bør og kan klares ad administrativ vej og at tilsynsmyndigheden således altid bør overveje, om administrative midler er tilstrækkelige, herunder egnede, til at standse et ulovligt forhold. Herudover fremgår det, at politianmeldelse kommer ind i billedet, når administrative midler ikke har vist sig tilstrækkelige til at standse en ulovlighed, eller der er tale om en grov overtrædelse. Herefter følger en gennemgang af eksempler på, hvornår en overtrædelse i første omgang bør

håndteres administrativt og hvornår der bør skrides til politianmeldelse med det samme.

Det er ikke Miljøministeriets intention med lovforslaget, at der skal ændres i den håndhævelsespraksis på miljøbeskyttelsesområdet, som fremgår af håndhævelsesvejledningen. Det bør stadig være en konkret vurdering, hvordan de enkelte sager om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven bedst håndteres. De vejledende bødeniveauer er tænkt anvendt til brug for sanktionspåstande i de tilfælde, hvor en sag om overtrædelse af § 110, stk. 1, eller regler, fastsat med hjemmel i § 110, stk. 3, ender med politianmeldelse.

Miljøministeriet foreslår som nævnt bødestraf for overtrædelser af lovens § 110, stk. 1, og regler, der er fastsat med hjemmel i § 110, stk. 3. De overtrædelser, der er omfattet af de nævnte bestemmelser er simpelt uagtsomme overtrædelser, også hvor der er sket skade på miljøet eller været fare derfor, samt forsætlige og groft uagtsomme overtrædelser, som ikke har medført skade på miljøet eller fremkaldt fare herfor og hvor der ikke er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel.

Det er præciseret i lovforslagets bemærkninger, at der med lovforslaget ikke tilsigtes en ændring i forhold til den gældende håndhævelsespraksis på miljøbeskyttelsesområdet.

#### Lovforslaget er ikke afstemt med miljøbeskyttelseslovens system i relation til listevirksomheder og affaldshåndtering.

Miljøministeriet bemærker, at kravet om forudgående godkendelse af forurenende virksomhed er centralt i miljøbeskyttelsesloven. Godkendelsessystemet har til formål at sikre, at det overlades til den kompetente miljømyndighed at tage stilling til, i hvilket omfang og på hvilke vilkår virksomhedsdrift er miljømæssigt forsvarlig. Det er dermed helt centralt, at myndighederne forud for etablering, udvidelse eller ændring har godkendt denne, og derfor er det foreslåede bødeniveau for overtrædelse af kravet om forudgående godkendelse særligt højt.

Ministeriet er ikke enig i Peter Pagh's konklusion om, at forsætlige overtrædelser i praksis vil straffes lempeligere end uagtsomme overtrædelser. Manglende forudgående godkendelse kan, såvel som overtrædelse af vilkår m.m., ske både uagtsomt og forsætligt. Lovforslaget omfatter både uagtsomme og forsætlige overtrædelser i det omfang, der ikke har medført skade på miljøet eller fremkaldt fare herfor og hvor der ikke er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel. Forslaget om en bøde på kr. 10.000 for vilkårs-overtrædelser dækker en situation, hvor der ikke er sket skade på miljøet eller fremkaldt fare derfor. Afhængig af vilkårets formål og karakter kan bøden reguleres i opadgående og nedadgående retning. Overtrædelse af et egenkontrolvilkår bør i almindelighed udløse en højere bøde end kr. 10.000, eftersom tilsynsmyndigheden fratages muligheden for at reagere på fravigelser af vilkår m.m. Det er tilføjet i bemærkningerne, at overtrædelse af vilkår, der i deres indhold og karakter kan sammenlignes med det, der regu-

leres i lovens øvrige bestemmelser, f.eks. § 19, § 27 eller § 71, også bør sanktioneres på linje hermed.

Peter Pagh mener, at der ikke er praksis for, at henkastning af affald straffes efter miljøbeskyttelsesloven og at strafansvaret efter naturbeskyttelseslovens § 28 ikke kan berøres af lovforslaget, der alene ændrer i miljøbeskyttelseslovens regler. Miljøministeriet er ligesom Peter Pagh ikke bekendt med eksempler på, at henkastning af små mængder skovtursaffald er blevet straffet som et brud på pligten til at benytte de kommunale affaldsordninger. De manglende eksempler skyldes formentlig, at opdagelsesrisikoen, når man efterlader små mængder skovtursaffald i naturen, er relativt lille, og at der derfor ikke er nogen, der har fået en bøde for den slags mindre overtrædelser. Dette ændrer ikke på, at henkastning af små mængder skovtursaffald kan straffes i medfør af affaldsbekendtgørelsen. Hensigten med lovforslaget er bl.a., at skærpe bødeniveauet i de mindre alvorlige miljøsager, og det foreslåede bødeniveau for henkastning af mindre mængder affald er i fuld overensstemmelse med denne hensigt. Miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen, som er udstedt i medfør af miljøbeskyttelsesloven, udgør sammen med naturbeskyttelsesloven to sideløbende generelle reguleringer af affaldsbortskaffelse. Som det også anføres i lovforslaget, giver retspraksis ikke et entydigt billede af, hvilken straffehjemmel der anvendes i de mange tilfælde, hvor affaldsbortskaffelsen vil være en overtrædelse af både naturbeskyttelsesloven og miljøbeskyttelsesloven. Lovforslaget vedrører kun miljøbeskyttelsesloven, men, som det anføres i bemærkningerne, må det forventes, at det foreslåede vejledende bødeniveau for overtrædelser vil få afsmittende virkning på sammenlignelige overtrædelser af naturbeskyttelsesloven. Hvor en ulovlig affaldsbortskaffelse vil være en overtrædelse af både naturbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen forventes bødeniveauet at være det samme, uanset hvilken straffehjemmel der anvendes på forseelsen.

Henvisningen til Gorm Toftegaard Nielsens arbejdsrapport nr. 20/2005 giver ikke dækning for lovforslaget.

Miljøministeriet bemærker hertil, at lovforslaget ikke lægger sig op ad Gorm Toftegaard Nielsens forslag til bødeniveauer, hvorfor disse ikke er beskrevet i lovforslaget. Ministeriet har derfor ikke valgt at redegøre i detaljen om undersøgelserne i rapporten, men har i lovforslaget alene henvist til rapporten, som i øvrigt kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside.

Miljøstyrelsens og Gorm Toftegaard Nielsens gennemgang af praksis viste hver for sig, at bøderne for de mindre alvorlige overtrædelser er lave og varierer selv i forholdsvis ensartede sager. Men lovforslaget lægger sig ikke op ad Gorm Toftegaard Nielsens forslag til bødeniveauer. Grunden til dette er, at Gorm Toftegaard Nielsen i sin undersøgelse kun foreslår bødetakster for nogle af de områder, han i arbejdsrapporten beskæftiger sig med. Herudover er de bødestørrelser, som han foreslår i sin rapport, lavere end de bødestørrelser, der foreslås i lovforslaget. F.eks. foreslår Gorm Toftegaard Nielsen, at udgangspunktet for professionelles ulovlige opbevaring af skrotbiler bør være en bøde på kr. 1.000-2.000 pr. skrotbil. Her har Ministeriet i

lyset af den gældende skrotpræmie på kr. 1.750 foreslået et højere bødeniveau, for at kunne opnå en præventiv effekt af bøden. Således foreslår ministeriet en bøde på kr. 3.000 pr. skrotbil for private, og en bøde på kr. 5.000 pr. skrotbil for erhvervsdrivendes opbevaring af op til 2 skrotbiler, og herefter kr. 20.000 for op til 5 skrotbiler.

Regeringen burde i stedet for et lovforslag have rettet henvendelse til Rigsadvokaten.

Med hensyn til forslaget om at rette henvendelse til Rigsadvokaten for at få anklagemyndighedens bødepåstande til at svare til det gældende lovgrundlag, i stedet for at fremsætte lovforslag herom, bemærkes, at Miljøministeriet har valgt at fremsætte lovforslag om bødeniveauer, da ministeriet finder, at den valgte fremgangsmåde vil have den største effekt på bødeniveauet ligesom den præventive værdi af lovforslaget vurderes at være stor.

Det bemærkes, at Rigsadvokaten har tilkendegivet, at såfremt lovforslaget vedtages, så vil de udsende en ny meddelelse om sagsbehandlingen af miljøstraffesager, hvor bødekataloget er indarbejdet. Det vil også være med til at understøtte en mere ens udformning af bødepåstande og ensrette praksis.