

Notat

MILJØMINISTERIET

Miljøstyrelsen

Erhverv
J.nr. MST-103-00089
Ref. TISOV
Den 10. juni 2008

Miljøministeriets evaluering af anvendelsen af retssikkerhedslovens regler på miljøområdet.

Indledning

Retssikkerhedsloven (lov nr. 442 af 9. juni 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter) trådte i kraft d. 1. januar 2005. Samtidig trådte en række ændringer af miljølovene i kraft, der var vedtaget som opfølgning på loven (lov nr. 1373 af 20. december 2004).

Ministeren gav under folketingsbehandlingen tilsagn om, at anvendelsen af retssikkerhedslovens regler på miljøområdet skulle belyses samt anvendelsen af de nye redskaber i lov nr. 1373, og om reglerne giver anledning til problemer, som der ikke er taget højde for. Ministeren gav herunder tilsagn om, at det skulle belyses, om der sker en ændring af arbejdsfordelingen mellem politi og tilsynsmyndigheder, og om myndighederne oplever, at det bliver sværere at gennemføre en straffetlig forfølgning. Endelig gav ministeren tilsagn om, at spørgsmålet om, hvorvidt der skal pålægges ansatte og/eller tredjemænd pligt til at give oplysninger om overtrædelser af lovgivningen til tilsynsmyndighederne (som det havde været foreslået i høringsudgaven af lovforslaget), skulle tages op.

Denne evaluering er et supplement til Justitsministeriets redegørelser af retssikkerhedsloven, jf. Justitsministeriets seneste redegørelse af 12/3 08 om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligt uden for strafferetsplejen (Redegørelse nr. R 4).

Det fremgår af ovennævnte redegørelse fra Justitsministeriet, at det samlet set er Justitsministeriets opfattelse, at der på baggrund af oplysninger om tvangsindgreb foretaget af forskellige forvaltningsmyndigheder i 2005 ikke er grundlag for at antage, at retssikkerhedsloven generelt har givet anledning til væsentlige problemer i praksis, siden loven trådte i kraft den 1. januar 2005. Dette gælder både i forhold til de virksomheder mv., hvor der udføres kontrolbesøg, og i forhold til forvaltningsmyndighedernes tilrettelæggelse og udførelse af kontrolbesøg.

I det følgende vil der bl.a. blive taget udgangspunkt i de oplysninger fra kommunerne og de tidligere amter, som Miljøministeriet har indhentet i forbindelse med bidragene til Justitsministeriet.

Varsling af tilsynsbesøg

Miljøministeriet bidrager til Justitsministeriets redegørelser på baggrund af bl.a. indberetninger fra kommunerne. På baggrund heraf har Miljøministeriet indberettet til Justitsministeriet, at blandt kommuner og mange virksomheder, opleves retssikkerhedsloven, herunder særligt varslingsreglerne, som unødigt bureaukratisk. Kommunerne møder tit manglende forståelse og interesse hos – særlig mindre – virksomheder og landbrug. Efter bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 2, skal en part skriftligt underrettes senest 14 dage, inden tvangsindgreb gennemføres. Denne frist er efter flere kommuners opfattelse for lang.

Til ovenfor nævnte bemærker Justitsministeriet i sin seneste redegørelse af 12/3 08 om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligt uden for strafferetsplejen (Redegørelse nr. R 4), at formålet med varslingsreglerne er at tilgodese de berørte borgeres og virksomheders retssikkerhed på samme måde som forvaltningens regler om partshøring, således at de pågældende – medmindre f.eks. øjemedet ellers ville blive forspildt – kan være forberedt på et kommende kontrolbesøg og have lejlighed til at fremkomme med eventuelle indsigelser. Justitsministeriet anfører videre i sin redegørelse, at det naturligvis er uheldigt, hvis nogle virksomheder og borgere opfatter varslingsreglerne som besværlige eller bureaukratiske, men at det fortsat er Justitsministeriets vurdering, at almindelig hensyn til virksomhedernes og borgernes retssikkerhed taler for en ordning af den nævnte karakter.

Med hensyn til at en del kommuner har foreslået at nedsætte varslingsperioden til f.eks. 7 dage, bemærker Justitsministeriet i sin seneste redegørelse af 12/3 08 om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligt uden for strafferetsplejen (Redegørelse nr. R 4), at der allerede nu er en mulighed for at fravige 14-dages fristen, såfremt virksomheden samtykker i, at der gives underretning med en kortere frist, eller virksomheden selv anmoder om, at der straks gennemføres et kontrolbesøg mv.

Det fremgår af de oplysninger, som kommuner og de tidligere amter har leveret til Miljøministeriet, at tilsynsbesøg varsles i meget vidt omfang.

Det fremgår af Miljøministeriets seneste bidrag til Justitsministeriets redegørelse af 12/3 08 om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligt uden for strafferetsplejen (Redegørelse nr. R 4), at kommunerne havde indberettet, at 1467 af disse tilsynsbesøg var varslede, mens 134 var uvarslede. For så vidt angår Miljøministeriets eget tilsyn var 6 besøg varslede, mens 27 besøg var uvarslede.

For så vidt angår Miljøministeriets bidrag til Justitsministeriet første redegørelse af 9/2 07 om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter uden for strafferetsplejen fremgår det, at kommuner og amter har indberettet, at 4697 af tilsynsbesøgene var varslede, mens 1909 var uvarslede. For så vidt angår Miljøministeriet eget tilsyn var 11 besøg varslede, mens 26 besøg var uvarslede.

Da der ikke findes oplysninger om varslingsfrekvens før ikrafttrædelsen af retssikkerhedsloven, kan det ikke konstateres, om der varsles i flere tilfælde end før, men formentlig var varslerne i hvert fald tidligere i de fleste tilfælde væsentligt kortere, således at virksomheden ikke havde samme mulighed for at nå at "rydde op" inden tilsynet.

Den meget høje varslingsfrekvens tyder på, at kommunerne ikke benytter undtagelsesmulighederne fra varslingsreglen i det omfang, de kunne gøre det i henhold til retssikkerhedsloven.

Som det også fremgår af Miljøministeriets bidrag til Justitsministeriets redegørelser af retssikkerhedsloven, tyder det på, at myndighederne i visse tilfælde har misforstået eller er i tvivl om rækkevidden af retssikkerhedslovens regler, eller ikke udnytter undtagelsesreglerne til f.eks. varslingsreglerne i det omfang, det efter Miljøministeriets vurdering bør ske af hensyn til at opnå et dækkende tilsyn.

Miljøministeriet vil derfor udsende en orienteringsskrivelse til kommunerne, hvor det uddybes, hvornår et tilsyn skal være varslet eller uvarslet. I orienteringsskrivelsen opfordres til, at alle virksomheder bør have uvarslet besøg en gang imellem, hvis det vurderes at øjemedet med tilsynet ellers ville forspildes.

Retssikkerhedslovens §§ 9 og 10 og arbejdsfordelingen mellem politi og tilsynsmyndigheder, herunder om der er sket en ændring, og om det er blevet sværere at gennemføre en strafferetlig forfølgning.

Kommunernes og de tidligere amters tilsynsarbejde vurderes ikke at være påvirket i særlig stor grad af retssikkerhedslovens §§ 9 og 10, som omhandler forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelse af tvangsindgreb og retten til ikke at inkriminere sig selv mv.

I henhold til oplysningerne fra kommuner og de tidligere amter, er der indberettet om et enkelt tilfælde, hvor beviser er gået tabt, fordi politiet ikke reagerede hurtigt nok på anmodning om at foretage bevissikring i et tilfælde, hvor retssikkerhedslovens § 9 fandt anvendelse. Desuden er der indberettet om 2 tilfælde, hvor retssikkerhedslovens § 10 har fundet anvendelse, og hvor myndigheden har truffet en formentlig mere lempelig beslutning over for virksomheden, end den ellers ville have gjort. Herudover er der indberettet 5 tilfælde, hvor myndigheden har opgivet at indgive politi-anmeldelse, fordi retssikkerhedslovens § 10 fandt anvendelse. Beskrivelsen af disse tilfælde tyder dog på, at myndigheden i en del tilfælde har fortolket retssikkerhedsloven mere restriktivt end nødvendigt eller kunne have løst problemet på en anden måde.

En del myndigheder giver desuden udtryk for, at reglerne er svære at forstå og administrere, og at det kan flytte fokus fra selve sagen.

Af øvrige redskaber efterlyser enkelte kommuner bedre overblik over domfældelser på miljøområdet samt indikation af, hvornår en sag vil blive regnet for en bagatelsag af politiet. Endvidere efterlyser enkelte myndigheder adgang til at give administrative bøder, at dele af retssikkerhedsloven ikke burde gælde på miljøområdet, og at tilsynsmyndigheden bør kunne besigtige uden virkning på politisag og straffesag i tilfælde af politianmeldelse fra tredjemand. Endelig efterlyser nogle myndigheder en højere prioritering af miljøsager hos politiet.

De foreliggende oplysninger tyder ikke på, at forholdet mellem tilsynsmyndigheder og politi er blevet væsentligt ændret, eller at det er blevet sværere at gennemføre en straffesag. Dog kan det være svært at vurdere, da reglerne har været i kraft i så kort tid som tilfældet er, særlig når det tages i betragtning, at straffesager tager tid at gennemføre. Nogle myndigheder angiver dog, at de i visse tilfælde har foretaget politianmeldelse på et tidligere stade af sagen, end de ville have gjort før retssikkerhedslovens ikrafttræden.

I forhold til retspraksis vurderes det, at der allerede i dag er relativt let adgang til en del af de for miljø- og naturområdet relevante afgørelser, f.eks. via Naturklagenævnets og Miljøklagenævnets hjemmesider og forskellige afgørelses- og domssamlinger (f.eks. Miljøretlige Afgørelser og Domme).

Miljøministeriet giver løbende vejledende udtalelser, både til anklagemyndigheden til brug for straffesager, og til tilsynsmyndighederne, når der er tvivl om fortolkningen og anvendelsen af gældende ret i konkrete sager.

Det vurderes ikke, at der er fremkommet nye argumenter for, at der gør sig særlige forhold gældende på miljøområdet, som kan begrunde undtagelse fra (dele af) retssikkerhedsloven.

Det vurderes heller ikke, at der er fremkommet argumenter for, at det ville være hensigtsmæssigt at indføre en øget adgang til at udstede administrative bødeforelæg på miljøområdet.

Når Miljøministeriet sender en orienteringsskrivelse ud til kommunerne, vil de tvivlsspørgsmål, som kommunerne har rejst vedrørende anvendelse af retssikkerhedslovens §§ 9 og 10 blive behandlet. Ligeledes vil de områder, hvor kommunernes beskrivelse af deres administration af loven viser, at visse af dem lægger en mere restriktiv fortolkning til grund end nødvendigt, blive behandlet. Endelig

vil anvendelse af retssikkerhedslovens regler i tilfælde af politianmeldelse fra tredjemand blive beskrevet.

Afkrævning af oplysninger fra ansatte og/eller tredjemænd vedrørende overtrædelser af lovgivningen til tilsynsmyndighederne.

En lang række af kommunerne og de tidligere amter har givet udtryk for, at der i visse situationer kunne være behov for yderligere redskaber i form af at kunne kræve oplysninger af ansatte og/eller tredjemand. Der er dog ikke nogen bestemt linje i, hvornår myndighederne finder behov herfor.

Afkræve oplysninger fra ansatte

En del myndigheder finder, at der er behov for at kunne afkræve ansatte oplysninger. Nogle peger på situationer, hvor virksomhedens ledelse ikke vil samarbejde, andre peger på akutte situationer, hvor det haster at få oplysningerne, og ledelsen ikke er til stede, eller på tilfælde hvor den ansatte har en detailviden, som ledelsen ikke har.

Endelig nævner nogle kommuner, at behovet for at kunne afkræve ansatte oplysninger er til stede i de tilfælde, hvor § 10 finder anvendelse, dvs. at der er konkret mistanke om, at en virksomhed har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf, hvorefter myndigheden ikke må afkræve virksomheden oplysningen, men hvor disse oplysninger eksempelvis er nødvendige for at foretage adækvate afværgeforanstaltninger og udforme påbud til virksomheden.

Regler, der skal pålægge ansatte at komme med oplysninger, vil være meget vanskelige at administrere og vil rejse afgrænsningsproblemer, herunder spørgsmålet om den ansatte skal identificeres med virksomheden i situationer, hvor virksomheden vil inkriminere sig selv ved meddelelse af oplysninger.

Der kunne – uafhængigt af retssikkerhedslovens regler – argumenteres for at give ansatte en pligt til at komme med oplysninger i akutte tilfælde, hvor den ansvarlige ikke er til stede. Men der er ikke særlig mange myndigheder, der har efterlyst dette, så det tyder ikke på, at det er et stort problem i praksis. Det samme gælder tilfælde, hvor den ansatte har en specialviden. Under alle omstændigheder er behovet i disse situationer ikke affødt af retssikkerhedsloven, og da der aldrig har været nogen hjemmel til at afkræve ansatte oplysninger, er det heller ikke nogen ny situation.

Tilkendegivelserne fra myndighederne synes ikke at dokumentere, at der er et væsentligt behov for ændringer i lovgivningen affødt af retssikkerhedsloven.

Afkræve leverandører oplysninger

En række myndigheder finder, at der er behov for at kunne afkræve visse leverandører m.v. oplysninger. En del finder, at der er behov for at kunne få præcise oplysninger fra leverandørerne om indholdsstoffer i kemikalier og andre produkter, som anvendes i virksomheden, eller oplysninger som virksomheden i øvrigt ikke selv ligger inde med, eller hvor det er lettere at skaffe dem fra leverandøren.

Andre peger på tilfælde, hvor laboratorier har udført egenkontrol eller andre undersøgelser, som virksomheden enten ikke vil udlevere, eller hvor der er behov for uddybning af resultaterne. Nogle peger generelt på tilfælde, hvor virksomheden ikke vil samarbejde, eller myndigheden har mistanke om, at den giver forkerte oplysninger, eller på akutte tilfælde.

I tilknytning til ovenfor kan det nævnes, at sammensætningen af et kemisk produkt normalt er en fabrikkationshemmelighed. Men i henhold til lov om kemiske stoffer og produkter § 38 d og § 39 skal enhver producent eller importør af et kemisk stof eller produkt eller anden kemisk vare give tilsynsmyndighederne de oplysninger om stoffet, produktet eller varen, som er nødvendige for tilsyn-

net, således at der er dokumentation for, at produkterne opfylder kravene i regler og forordninger. Derved har tilsynsmyndigheden adgang til oplysninger om sammensætningen af et kemisk produkt. Kommunerne er ikke tilsynsmyndighed i henhold til lov om kemiske stoffer og produkter. Dog kan kommunerne få tillagt tilsynsopgaver efter ministerbemyndigelse, jf. lov om kemiske stoffer og produkter § 46, stk. 1, hvilket dog kun er udnyttet i begrænset omfang. Kommunerne har derfor ikke selvstændig adgang til produktregisteret, men kan altid konkret forespørge Miljøstyrelsen om sammensætningsoplysninger i forhold til et konkret produkt.

En række kommuner peger konkret på en hjemmel til at kræve oplysninger fra slagterier til brug for kontrol med husdyrbrug, herunder efterlyser visse myndigheder en hjemmel til at kræve oplysninger fra udenlandske slagterier. Med hensyn til de udenlandske slagterier vurderes det ikke muligt at kunne håndhæve et krav om oplysninger overfor dem.

Det vurderes, at ovennævnte behov ikke er affødt af retssikkerhedsloven og tilkendegivelserne fra myndighederne synes ikke at dokumentere, at der er et væsentligt behov for ændringer i lovgivningen affødt af retssikkerhedsloven.

Vurdering af behov for yderligere redskaber i miljølovgivningen og anvendelsen af redskaberne i lov nr. 1373

Kommunerne og de tidligere amter har ikke indberettet om tilfælde, hvor de har overtaget egenkontrollen, som de har hjemmel til i medfør af lov nr. 1373. Der er heller ikke indberettet om problemer med de nye redskaber.

Mht. oplysninger, som virksomheden ikke vil give, eller hvor tilsynsmyndigheden gerne vil dobbeltchecke, bør de nye redskaber i lov 1373/2004 og de øvrige muligheder for at tilvejebringe oplysninger på virksomhedens regning kunne løse problemerne i de fleste tilfælde.