

Notat

MILJØMINISTERIET

Miljøstyrelsen

Organisation & Jura
J.nr. 103-00063
Ref. jch
Den 30. august 2007

NOTAT

vedrørende høringssvar til forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse (Strafskær- pelse)

Udkast til lovforslag blev udsendt i ekstern høring med mail af 11. juni 2007. Høringsfristen udløb den 6. august 2007.

Lovforslaget blev sendt til høring hos en bred kreds af myndigheder og organisationer, jf. bemærkningerne til lovforslaget.

Miljøstyrelsen har modtaget i alt 45 høringssvar, hvoraf 19 myndigheder og organisationer oplyser, at man enten ikke har bemærkninger til lovforslaget, eller at man ønsker lovforslaget velkomment.

Foruden de ændringer, der fremgår af dette notat, er der foretaget korrektioner i lovforslaget efter drøftelser med Justitsministeriet.

Svarene har især berørt følgende punkter:

1. Generelle bemærkninger
2. Lovgivningsmodellen
3. Foreslåede bødeniveauer
4. Tilregnelser, bagatelgrænser m.v.
5. Retspraksis
6. Om bødeniveauerne bør være ens for private og erhvervsdrivende
7. Miljøansvarlighedsregistret
8. Omfattede overtrædelser
9. Bemærkninger til gældende regler
10. Andre tiltag
11. Evaluering af lovforslaget m.m.
12. Økonomiske og administrative omkostninger

I det følgende gennemgås de væsentligste høringssvar til de ovenfor nævnte punkter. Kommentarer hertil er anført i kursiv.

Det skal bemærkes, at høringssvarene kun er gengivet i hovedtræk. Ønskes detaljerede oplysninger om svarenes indhold, henvises der til de fremsendte høringssvar.

Ad 1. Generelle bemærkninger

Generelt udtrykkes der fra høringsparterne støtte til lovforslagets intentioner om at skærpe og ensrette bødeniveauet for de mindre alvorlige overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven. Dette tilkendes bl.a. af **KL, Affald Danmark, Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Retspolitisk Forening, Dansk Erhverv, CO-Industri, Centralforeningen for Autoreparatører, Genvindingsindustrien, Friluftsrådet og 3F.**

Derimod ser **DI** ingen grund til at problematisere håndhævelsen eller bødestørrelserne på miljøområdet. DI finder, at lovforslaget ikke binder i et ønske om at styrke miljøbeskyttelsen, og at et hævet bødeniveau ses som et formål i sig selv.

Dansk Landbrug og Landbrugsraadet finder, at omfanget af strafsøkærpelsen er uklar. De udtrykker forståelse for, at overtrædelser på miljøområdet skal sanktioneres med en bøde, der står i rimeligt forhold til forseelsen, skaden på miljøet og ønsket om en præventiv effekt. De finder, at der kan være områder, hvor en skærpelse af den hidtidige praksis kan være rimelig, ligesom der kan være tilfælde, hvor bøden hidtidigt er fastsat for højt. De synes generelt, at bødeniveauerne er for høje, hvor der er tale om bagatelagtige overtrædelser.

Dansk Retspolitisk forening finder, at en række problemer muligvis bedre kan løses ved at styrke myndighedernes adgang til at foretage selvhjælpshandlinger for forurenernes regning.

DI finder, at en revision og forenkling af miljøreglerne vil kunne bidrage til et fald i antallet af overtrædelser, også når det nugældende beskyttelsesniveau fastholdes. DI mener, at en skærpelse af bødeniveauerne over for virksomheder ikke vil virke præventivt, da den præventive effekt primært ligger i imagetabet ved overhovedet at blive idømt straf.

Miljøministeriets bemærkninger

DI finder, at lovforslaget ikke binder i et ønske om at styrke miljøbeskyttelsen, og at et hævet bødeniveau ses som et formål i sig selv. Det fremgår af lovforslaget, at dettes formål er at hæve og ensrette bødeniveauet for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven i de mindre alvorlige sager. I relation til de miljømæssige konsekvenser forventes lovforslaget at have en præventiv effekt, således at lovgivningen overholdes i højere grad end i dag. Det forventes samtidig, at lovforslaget vil sikre en bedre håndhævelse af lovgivningen. Samlet forventes lovforslaget dermed at medføre færre skader på miljøet.

Myndighederne har allerede nu flere muligheder for at skride til selvhjælpshandlinger i tilfælde, hvor eksempelvis et påbud om at foranledige et ulovligt forhold lovliggjort ikke er efterkommet inden for en fastsat frist. Ministeriet finder, at de fornødne adgange til selvhjælpshandlinger findes i miljøbeskyttelsesloven.

Ministeriet udarbejder løbende nye regler. En vigtig del af regeludarbejdelsen er at have fokus på, at reglerne skal være enkle og logiske. Unødvendige regler bør undgås. I forbindelse med Økonomi- og Erhvervsministeriets undersøgelse af de administrative byrder for virksomhederne som følge af Miljøministeriets regler, blev en række byrdefulde regler kortlagt. Ministeriet arbejder også med denne indgang på løbende at forenkle regelsættet.

Ministeriet er enig i, at imagetabet ved at blive idømt straf har en præventiv effekt. Ministeriet finder, at en skærpelse af bødeniveauerne også vil have en præventiv effekt, idet en stor bødestraf alt andet lige sender et signal om, at der er begået et strafværdigt forhold af en vis betydning og som er uacceptabelt.

Bemærkningerne har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

Ad 2. Lovgivningsmodellen

Dansk Retspolitisk Forening finder, uanset sin generelt positive holdning, den anvendte lovgivningsteknik uheldig og foreslår, at bødekatologet udformes i en mere skematisk form som et egentligt selvstændigt bilag til loven og at der i selve lovteksten udtrykkeligt henvises til dette.

Landsforeningen af beskikkede advokater bemærker, at de har afgørende betænkeligheder ved en lovgivningsteknik, der består af en intetsigende ændring af miljøbeskyttelsesloven ledsaget af et detaljeret bødekatolog i bemærkningerne.

CO-Industri finder, at det bør være en skærpende omstændighed ved alle overtrædelser, hvis den der begår overtrædelseren måtte kunne indse, at aktiviteten er skadelig for miljøet.

Professor, dr. jur. Peter Pagh og Retssikkerhedsfonden finder, at lovforslaget med bemærkningerne er tiltænkt konsekvenser, der hverken direkte eller indirekte kan aflæses af den ændrede lovtekst, hvilket er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Dansk Landbrug og Landbrugsraadet finder det betænkeligt, at Folketinget så konkret fastlægger det bødeniveau, der generelt bør anvendes i de nærmere angivne tilfælde, og at adskillelsen mellem den lovgivende og dømmende magt må respekteres.

DAKOFA henleder opmærksomheden på, at der med den nye transportforordning, som trådte i kraft 12. juli 2007 nu alene sondres mellem grønt og orange affald, og ikke mellem grønt, orange og rødt affald. DAKOFA foreslår, at der sker en konsekvensrettelse i lyset heraf.

Miljøministeriets bemærkninger

I lovforslaget er det som et generelt princip markeret, at der i de mindre alvorlige miljøsager bør ske en skærpelse af bødeniveauet. Derudover er det markeret, at det er en skærpende omstændighed, hvis overtrædelseren er begået i forbindelse med udøvelse af erhverv.

Miljøministeriet henleder opmærksomheden på, at de i lovudkastet angivne strafpositioner er et vejledende udgangspunkt, idet der i den enkelte sag vil være konkrete omstændigheder, der er afgørende for, om overtrædelseren er af større eller mindre strafværdighed.

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.

Det foreslås, at bødekatologet udformes i en mere skematisk form som et egentligt selvstændigt bilag til loven og at der i selve lovteksten udtrykkeligt henvises til dette. Ministeriet bemærker hertil, at denne model ikke kan anbefales rent lovteknisk. Ministeriet finder, at den valgte lovteknisk model

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 Rigsadvokaten og Justitsministeriet, som er enige i modellen.

Med hensyn til CO-Industris bemærkning om skærpende omstændigheder henvises til, at strafudmålingen følger reglerne i straffelovens 10. kapitel, hvoraf fremgår eksempler på skærpende omstændigheder. Opregningen er ikke udtømmende, og det er derfor en konkret vurdering i hver enkelt sag, om der er skærpende omstændigheder og hvori disse består.

DAKOFA henleder opmærksomheden på, at der med den nye transportforordning, som trådte i kraft 12. juli 2007 nu alene sondres mellem grønt og orange affald, og ikke mellem grønt, orange og rødt affald og foreslår en konsekvensrettelse af lovforslaget i lyset heraf. Miljøministeriet takker for påpegelsen af fejlen. Ministeriet har tilrettet lovforslaget, så der nu fremgår 3 afbrændingskategorier. Kategorierne er delt op efter affaldets farlighed. Afbrænding af kategori 3-affald omfatter således farligt affald. Afbrænding af ekstremt forurenende affald, såsom PCB betragtes som særligt skærpende, og der foreslås en særligt høj bøde herfor.

Lovforslaget er ændret i lyset af DAKOFA's bemærkninger. De øvrige fremkomne bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

Ad 3. Foreslåede bødeniveauer

CO-Industri og Danmarks Naturfredningsforening foreslår en fordobling af de foreslåede vejledende bødeniveauer og starttakster. CO-Industri foreslår herudover en årlig pristalsregulering, så bøderne løbende kommer til at afspejle den almindelige udvikling i løn og priser.

Affald Danmark finder, at det foreslåede bødeniveau for overtrædelser vedrørende import og eksport af affald er uforholdsvist højt, i tilfælde hvor alle oplysninger ikke er helt i orden, eller hvor kopi af eksporttilladelsen, som der er brugt måneder eller år på at indhente, ikke ledsager transporten.

Genvindingsindustrien finder, at der ikke er proportionalitet mellem forseelsen og bødeniveauet og at der bør være en mere forståelig sammenhæng mellem bødestørrelse og forseelse.

Professor, dr. jur. Peter Pagh mener, at sanktionsniveauet i lovudkastets bødekatolog ikke er afstemt med miljøbeskyttelseslovens system i relation til listevirksomheder og affaldshåndtering. Han nævner som eksempel, at hvis en listevirksomhed overtræder et påbud eller vilkår i godkendelsen, vil dette blive takseret til kr. 10.000, hvorimod en mindre ændring af virksomheden takseres til kr. 50.000, selv om virksomheden ikke var opmærksom på, at ændringen var godkendelsespligtig og efterfølgende har fået ændringen godkendt. Peter Pagh mener, at systemet i praksis vil betyde, at forsætlige overtrædelser straffes langt lempeligere end uagtsomme overtrædelser. Han 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.

Dansk Landbrug og Landbrugsraadet mener, at det i grænsetilfælde vedrørende overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 19 ikke er rimeligt at anvende faste minimumsbøder, og at der i enkeltstående bagatelagte overtrædelser ikke bør være tale om en bødestraf. Organisationerne mener, at en bøde på kr. 20.000 for overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 27 om beskyttelse af overfladevand er for høj, da der også kan være tale om bagatelagte overtrædelser. De mener det bør anføres, at det kun er forsætlige udledninger, der straffes. Forslaget om en bøde på kr. 20.000 for ulovlig håndtering af affald vurderes for højt, hvis der er tale om bagatelagte overtrædelser.

Dansk Landbrug og Landbrugsraadet mener i relation til den foreslåede bøde på kr. 20.000 for overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 71 om underretning af myndighederne ved driftsforstyrrelser, at det bør understreges, at der er tale om en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, idet der kan være tale om tilfælde, hvor man ligger på grænsen af området for den nævnte bestemmelse.

Miljøministeriets bemærkninger

CO-Industri og Danmarks Naturfredningsforening foreslår en fordobling af de foreslåede vejledende bødeniveauer og starttakster. Genvindingsindustrien finder, at der ikke er proportionalitet mellem forseelsen og bødeniveauet og at der bør være en mere forståelig sammenhæng mellem bødestørrelse og forseelse. Hertil bemærkes, at ministeriet finder de foreslåede bødeniveauer passende i forhold til overtrædelsens karakter og i forhold til sikringen af et præventivt element ved strafudmålingen. Udviklingen i bødeniveauerne vil blive fulgt af ministeriet, bl.a. i det i pkt. 11 nævnte samarbejdsforum.

CO-Industri foreslår en årlig pristalsregulering af bødeniveauerne, så bøderne løbende kommer til at afspejle den almindelige udvikling i løn og priser. Miljøministeriet har drøftet spørgsmålet med Rigsadvokaten, som har oplyst, at de, såfremt lovforslaget vedtages, vil udsende en ny meddelelse om sagsbehandlingen af miljøstraffesager, hvori de vil optrykke de foreslåede bødeniveauer. Rigsadvokaten vil herefter pristalsregulere bødeniveauerne løbende og efter behov, således som de gør med deres øvrige meddelelser om bødepåstande.

Affald Danmark finder, at det foreslåede bødeniveau for overtrædelser vedrørende import og eksport af affald er uforholdsvist høj, i tilfælde hvor alle oplysninger ikke er helt i orden, eller hvor kopi af eksporttilladelsen, som der er brugt måneder eller år på at indhente, ikke ledsager transporten. Miljøministeriet bemærker, at der i lovforslaget sondres mellem situationer, hvor der ikke foreligger en tilladelse til eksport/import af anmeldeligt affald og tilfælde, hvor der foreligger en tilladelse, men hvor denne og/eller transportdokumentet ikke er medbragt. I førstnævnte situation foreslås en bøde på ikke under kr. 20.000 samt et tillæg på kr. 3.000 pr. påbegyndt ton, mens der i sidstnævnte tilfælde foreslås en bøde på ikke under kr. 10.000. Der er således allerede foretaget en graduering af de nævnte overtrædelser.

Peter Pagh mener, at sanktionsniveauet i lovudkastets bødekatolog ikke er afstemt med miljøbeskyttelseslovens system og at systemet i praksis vil betyde, at forsætlige overtrædelser straffes langt lempeligere end uagtsomme overtrædelser. Hertil bemærkes, 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 konklusionen 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 vilkårsovertrædelser 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 reguleres 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.

Dansk Landbrug og Landbrugsraadet mener, at de foreslåede bødeniveauer for overtrædelser af lovens § 19, § 27 og for ulovlig håndtering af affald er for høje – særligt hvis der er tale om bagatelagtige overtrædelser. De mener også, at det i relation til § 27 bør anføres, at det kun er forsætlige udledninger, der straffes. Hertil bemærker ministeriet, at lovforslaget ikke ændrer ved, hvad der efter lovens allerede gældende system er strafbelagt. Efter § 110, stk. 1, nr. 1, straffes overtrædelser af § 27, stk. 1 og 2, med bøde. § 110, stk. 1, omfatter både simpelt uagtsomme overtrædelser 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. De vejledende bødeniveauer skal ses som et udgangspunkt for bødefastsættelsen, som kan justeres i op- eller nedadgående retning, alt efter sagens konkrete omstændigheder. Er der tale om bagatelagtige overtrædelser kan dette således have betydning for bødefastsættelsen i den konkrete sag, jf. nærmere om bagatelgrænser i pkt. 4.

Eksempler på formildende omstændigheder er uddybet i lovforslaget. Bemærkning om sanktionen for overtrædelse af vilkår, der i deres indhold og karakter kan sammenlignes med det, der reguleres i lovens øvrige bestemmelser, er føjet til i lovforslaget. De øvrige fremkomne bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

Ad 4. Tilregnelser, bagatelgrænser m.v.

Dansk Landbrug og Landbrugsraadet mener, at lovforslaget bør indeholde en definition af, hvad gentagne overtrædelser er. De ser det som en afgørende forudsætning, at formuleringen nederst side 3 ("Anden gang, der sker en overtrædelse af de ovenfor nævnte forhold finder regeringen, at der skal ske en fordobling af det vejledende bødeniveau") ændres til, at der som udgangspunkt maksimalt eller lignende formulering skal ske en fordobling. De finder, at denne formulering som udgangspunkt maksimalt bør indgå generelt ved omtale af bødeniveauerne.

I relation til straf for overtrædelse af reglerne om miljøgodkendelse af virksomheder mener organisationerne, at lovforslagets tekst om, at også uagtsomhed straffes, bør slettes, og at man i første gangstilfælde ikke bør straffe virksomheder, som f.eks. fortolker deres miljøgodkendelse til at kunne omfatte en udvidelse.

Dansk Landbrug og Landbrugsraadet ønsker, at der medtages yderligere angivelser af formildende omstændigheder og at det kommer til at fremgå ved hver enkelt type overtrædelse, at der kan være tale om bagatelagtige overtrædelser, som ikke bør danne grundlag for nogen straf eller nogen straf af betydning. Herudover ønskes en mere præcis beskrivelse af et sådant bagatelniveau.

Dansk Landbrug og Landbrugsraadet påpeger, at i en situation, hvor flere miljøregler overtrædes i samme sag, kan bødeniveauet ikke fastlægges ved simpel addition af de vejledende bøder, men skal fastlægges ud fra en konkret vurdering af den pågældende situation og dermed de faktiske omstændigheder.

Affald Danmark finder, at der ved fastlæggelsen af bødeniveau bør skelnes mellem formelle overtrædelser og reelle overtrædelser.

Genvindingsindustrien mener, at forslaget om fordobling af bødestrafen i andengangstilfælde vil kunne medføre, at virksomheder, der har været i god tro ved udfyldelse af den nødvendige dokumentation, vil kunne idømmes en uforholdsmæssig høj bødestraf. På den baggrund foreslås en bagatelgrænse for f.eks. forkert udfyldte papirer.

Professor, lic. jur. Gorm Toftegaard Nielsen finder, at lovforslaget forholdsvist ofte omtaler simpelt uagtsomme overtrædelser af miljøbeskyttelseslovgivningen. Han mindes i sine to undersøgelser for Miljøstyrelsen (arbejdsrapport nr. 77 fra 1995 med titlen "Undersøgelse af behandling og sanktionsniveau i miljøstraffesager" og arbejdsrapport nr. 20 fra 2005 med titlen "Undersøgelse af anvendelse af sanktioner m.v. i straffesager på natur-, miljø- og planområdet") ikke at have stødt på et problem med simpelt uagtsomme overtrædelser. Han mener, at de fleste overtrædelser begås forsætligt og næsten alle øvrige groft uagtsomt. Han finder derfor, at fremhævelsen af simpelt uagtsomme overtrædelser er med til at bibringe Folketinget en opfattelse af, at man ønsker at skærpe straffen for dem, der uheldigvis ikke helt får tænkt sig om. Det er ikke tilfældet med de fremsatte forslag.

Retssikkerhedsfonden, Dansk Retspolitisk Forening, Dansk Landbrug og Landbrugsraadet finder, at der bør sikres en bedre koordinering med Miljøstyrelsens håndhævelsesvejledning.

Professor, dr. jur. Peter Pagh mener, at det er i modstrid med Miljøstyrelsens håndhævelsesvejledning fra 2005, når der i lovudkastet foreslås bøder for simpelt uagtsomme overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven. Han mener, at der vil være behov for en ændring af håndhævelsesvejledningen, og at bruddet med en mangeårig praksis bør være omtalt i bemærkningerne til lovforslaget.

Miljøministeriets bemærkninger

Dansk Landbrug og Landbrugsraadet mener, at lovforslaget bør indeholde en definition af, hvad gentagne overtrædelser er.

Straffeloven indeholder ikke en generel definition af, hvad der forstås ved gentagne overtrædelser. Den strafferetlige teori har den grundlæggende forudsætning for gentagelsesvirkning, at gerningsmanden er fundet skyldig, før han begik det forhold, der nu er til pådømmelse. Ved strafudmåling

efter miljøbeskyttelsesloven følges de almindelige strafferetlige principper og derfor findes ikke anledning til yderligere definitioner deraf i lovforslaget.

Dertil skal bemærkes, at det fremgår af lovforslagets afsnit 2.1.1, at sanktionsfastsættelsen følger straffelovens 10. kapitel (Straffens fastsættelse). Heraf fremgår bl.a. betingelserne for at tillægge overtrædelser gentagelsesvirkning. Straffelovens § 84 fastsætter således bl.a., at det er en betingelse for at anvende bestemmelser om forhøjet straf eller andre retsfølger i gentagelsestilfælde, at gerningsmanden, inden den pågældende på ny forbrød sig, i den danske stat er fundet skyldig i en begået strafbar handling, som loven tillægger gentagelsesvirkning på den nu begåede, eller forsøg eller medvirken til en sådan. Det fremgår også af § 84, at gentagelsesvirkningen i tilfælde af bødestraf ophører, når der, førend den nye strafbare handling blev begået, er forløbet 10 år, fra den endelige dom eller bødens vedtagelse.

Organisationerne ser det som en afgørende forudsætning, at formuleringen nederst side 3 ("Anden gang, der sker en overtrædelse af de ovenfor nævnte forhold finder regeringen, at der skal ske en fordobling af det vejledende bødeniveau") ændres til "som udgangspunkt maksimalt" eller lignende formulering. De finder, at denne formulering bør indgå generelt ved omtale af bødeniveauerne. Hertil bemærkes, at bødeniveauerne i lovforslaget alene er vejledende, og at det derfor ikke er sikkert, at bøden i en konkret sag vil ende på det niveau, som er angivet i loven. De foreslåede bødestørrelser er et vejledende udgangspunkt, som vil blive justeret enten i opadgående eller nedadgående retning, alt efter sagens konkrete omstændigheder.

Med hensyn til organisationernes bemærkning om straffe for overtrædelser af lovens § 33 om godkendelsespligtig virksomhed bemærkes, at lovforslaget ikke ændrer ved den gældende ordning i miljøbeskyttelsesloven om, hvad der straffes. Det fremgår af lovens § 110, stk. 1, nr. 6, at den, der anlægger, påbegynder eller driver virksomhed uden godkendelse straffes med bøde. Omfattet af § 110, stk. 1, er både simpelt uagtsomme overtrædelser 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. For at ifalde straf efter § 110, stk. 1, kræves uagtsomhed. Det afgørende for, om en person har handlet uagtsomt er, om han objektivt har tilsidesat de handlenormer, man må anse for rimelige i forhold til ham. Der skal således anlægges en individuel vurdering. Er man som ejer af en godkendelsespligtig virksomhed i tvivl om, hvorvidt godkendelsen rummer mulighed for en udvidelse uden at ny godkendelse er nødvendig, bør man få afklaret denne tvivl ved at kontakte den relevante godkendelsesmyndighed. Gør man ikke det, vil man i almindelighed have handlet uagtsomt, idet det kan forventes, at en person, der driver godkendelsespligtig virksomhed, får afklaret eventuelle tvivlsspørgsmål inden udvidelse af virksomheden foretages.

Affald Danmark finder, at der bør skelnes mellem formelle overtrædelser og reelle overtrædelser. Til dette bemærkes, at lovforslaget ikke laver om på lovens system, som det er nu. I tilfælde, hvor der efter miljøbeskyttelsesloven straffes for formelle overtrædelser af en given bestemmelse, vil de vejledende bødeniveauer således finde anvendelse. Som det fremgår af Miljøstyrelsens håndhævelsesvejledning, bør også rent formelle overtrædelser i grovere tilfælde retsforfølges, f.eks. ved gentagelse eller bevidst omgåelse, eller når der er tale om en virksomhed, der har erfaring nok til at vide bedre. Det er som altid en konkret vurdering, hvilke og i hvilket omfang en formel overtrædelse bør strafforfølges.

Dansk Landbrug, Landbrugsrådet og Genvindingsindustriens foreslår, at det kommer til at fremgå ved hver enkelt type overtrædelse, at der kan være tale om bagatelagte overtrædelser, som ikke bør danne grundlag for nogen straf eller nogen straf af betydning. Hertil bemærker ministeriet, at det fremgår af straffelovens § 19, at uagtsomme overtrædelser af særlovgivningen, herunder miljø-

beskyttelsesloven, straffes, medmindre andet er bestemt. Dette udgangspunkt skal dog holdes op mod lovens § 68 og § 85, der begge omtaler forhold af underordnet betydning, og mod håndhævelsesvejledningen, hvorefter det altid er en konkret vurdering, om en sag er egnet til strafferetlig forfølgning ved domstolene. Uvæsentlige og bagatelagtige sager bør således normalt ikke håndhæves med politianmeldelse, med mindre særlige forhold gør sig gældende. Omvendt forholder det sig også sådan, at myndigheden i visse sager som udgangspunkt bør skride til politianmeldelse, eksempelvis klare overtrædelser af regler, som kræver forudgående tilladelse før en aktivitet igangsættes. Således opereres der allerede med bagatelgrænser både i loven og vejledningen.

Det er ikke formålet med lovforslaget at anbefale politianmeldelse af alle simpelt uagtsomme overtrædelser af loven. Omvendt bør simpelt uagtsomme overtrædelser, der f.eks. har medført skade på miljøet eller fare herfor strafforfølges. Dette gælder eksempelvis udledningssager, såsom når der i en sag fra 2006, sker udledning af toiletpildevand til en grøft eller når der, som i en sag fra 2002, sker udledning af møddingsaft til vandløb. I nogle sager, som Miljøministeriet har kendskab til, kan det diskuteres, om en given overtrædelse burde have været straffet efter lovens § 110, stk. 2, eller § 110, stk. 1. At en straf i disse sager er fastsat med hjemmel i § 110, stk. 1, kan bl.a. skyldes vanskelighederne forbundet med at bevise, at der foreligger grov uagtsomhed eller forsæt og at der samtidig er sket skade på miljøet eller har været fare herfor eller at handlingen er begået med økonomisk vinding for øje. Med de foreslåede bødeniveauer sikres, at sanktionen i denne type sager – uanset at de dømmes efter § 110, stk. 1 – er mærkbar og har præventiv effekt.

Dansk Landbrug og Landbrugsraadet foreslår yderligere understregning af, at de angivne bødestørrelser alene er vejledende og at der medtages yderligere angivelser af formildende omstændigheder. Med hensyn til understregning af, at bødestørrelserne er vejledende finder ministeriet, at dette allerede fremgår af lovforslaget både ved brug af formuleringen at bøder "i førstegangstilfælde i almindelighed ikke bør straffes med en bøde på under X antal kr." og lignende formuleringer, ligesom ordene "vejledende bødeniveau" også anvendes gennem hele lovforslaget. Ministeriet er enig i forslaget om at uddybe, hvad der kan være formildende omstændigheder i en konkret sag. Ministeriet har uddybet dette i lovforslaget.

Dansk Landbrug og Landbrugsraadet påpeger, at i en situation, hvor flere miljøregler overtrædes i samme sag, kan bødeniveauet ikke fastlægges ved simpel addition af de vejledende bøder, men skal fastlægges ud fra en konkret vurdering af den pågældende situation og dermed de faktiske omstændigheder. Ministeriet henviser til, at det i lovforslagets afsnit 2.1.1 fremgår, at sanktionsfastsættelsen sker efter straffelovens 10. kapitel. Straffelovens § 88 fastsætter bl.a., at såfremt nogen ved en eller flere handlinger har begået flere overtrædelser, så skal der for disse fastsættes en fælles straf inden for den foreskrevne strafferamme eller, hvis flere strafferammer kommer i betragtning, den strengeste af disse. Det fremgår også, at straffen under særdeles skærpende omstændigheder kan overstige den højeste for nogen af lovovertrædelserne foreskrevne straf med indtil det halve. Der vil normalt ikke blive anvendt en sammenlægning af de straffe, der vil være forskyldt for hver forbrydelse for sig, idet en strafs følelighed i væsentlig grad vokser progressivt med straffens længde. Derimod vil der normalt ud fra en totalbedømmelse ske en moderat kumulation.

Gorm Toftegaard Nielsen bemærker, at lovforslaget forholdsvis ofte omtaler simpelt uagtsomme overtrædelser af miljøbeskyttelseslovgivningen. Det er hans opfattelse, at fremhævelsen af simpelt uagtsomme overtrædelser er med til at bibringe Folketinget en opfattelse af, at man ønsker at skærpe straffen for dem, der uheldigvis ikke helt får tænkt sig om og at det ikke er tilfældet med de fremsatte forslag. Ministeriet 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 lovforslaget 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 skrives 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 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 lovforslaget bemærkninger, at der med lovforslaget ikke tilsigtes en ændring i forhold til den gældende håndhævelsespraksis på miljøbeskyttelsesområdet. Herudover er bemærkninger om skismaet mellem straf for simpelt uagtsomme overtrædelser og forhold af underordnet betydning for miljøbeskyttelsen tilføjet i lovforslaget. De øvrige bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

Ad 5. Retspraksis

Professor, dr. jur. Peter Pagh finder, at bemærkningernes oplysninger om retspraksis ikke er et retvisende billede af gældende ret, men fremstår som tilfældige udpluk. Han mener, at den manglende identificering af sagerne i sig selv er kritisabel. Han påpeger, at bøden i en af de refererede domme (MAD 1999.978) blev begrundet med, at virksomheden blev frifundet for overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 71. Herudover nævner han andre sager, som han mener, er relevante for lovforslaget.

Peter Pagh finder, at Gorm Toftegaard Nielsens i sin rapport fra 2005 kun i begrænset omfang påpeger manglende ensartethed i sanktionsniveauet og mener, at bøderne er for lave, hvorfor kritikken i første omgang bør rettes mod Rigsadvokaten. Peter Pagh mener, at regeringen må rette henvendelse til Rigsadvokaten for at få anklagemyndighedens bødepåstande til at svare til det gældende lovgrundlag, i stedet for at fremsætte lovforslag herom. Peter Pagh mener, at rapportens konklusion ikke giver grundlag for at foreslå en skærpelse. Da de fleste eksempler i rapporten er bøvedtagelser mener Peter Pagh, at denne del af undersøgelsen er mere egnet til at korrigere anklagemyndighedens virksomhed end til at ændre lovgivningen.

Peter Pagh og Retssikkerhedsfonden finder, at en gennemgang af bødeforelæg ikke er et egnet beslutningsgrundlag for lovændringer, man kan være velegnet for anklagemyndigheden som grundlag for justering. Fonden henleder opmærksomheden på, at en af de domme (MAD 2002.1229), der refereres til i lovforslaget, senere er blevet anket, hvor tiltalte blev frifundet (MAD 2006.215). Fonden mener, at det er anklagemyndigheden og i sidste ende Rigsadvokaten, der skal sikre ensartethed i de bødepåstande, der danner grundlag for domstolenes bedømmelse.

Peter Pagh og Retssikkerhedsfonden finder, at der bør iværksættes en mere grundig udredning af gældende retspraksis ved nedsættelse af et udvalg samt afdækning af konsekvenserne for den administrative håndhævelse, før der tages stilling til en skærpelse af den strafferetlige håndhævelse i miljøsager.

Dansk Landbrug og Landbrugsraadet finder, at resultaterne af Gorm Toftegaard Niensens undersøgelser af bødeniveauer er mangelfuldt beskrevet og at det er stærkt utilfredsstillende at skulle tage stilling til rimeligheden af en skærpelse, der reelt ikke er beskrevet.

Miljøministeriets bemærkninger

Peter Pagh finder, at bemærkningernes oplysninger om retspraksis ikke er et retvisende billede af gældende ret. Han mener, at den manglende identificering af sagerne i sig selv er kritisabel. Han henviser også til, at bøden i en af de refererede domme (MAD 1999.978) blev begrundet med, at virksomheden blev frifundet for overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 71. Herudover nævner han andre sager, som han mener, er relevante for lovforslaget. Peter Pagh og Retssikkerhedsfonden henleder opmærksomheden på, at en af de domme (MAD 2002.1229), der refereres til i lovforslaget, senere er blevet anket, hvor tiltalte blev frifundet (MAD 2006.215).

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 i sit høringssvar. 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 i sit høringssvar.

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 loven. 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 tilfælde. Det afgørende for ministeriet har således været at beskrive overtrædelsen og straffen herfor.

Der stilles 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, og 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 sanktioner 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.

Peter Pagh finder, at Gorm Toftegaard Nielsens i sin rapport fra 2005 kun i begrænset omfang påpeger manglende ensartethed i sanktionsniveauet og mener, at bøderne er for lave. Peter Pagh mener, at rapportens konklusion ikke giver grundlag for at foreslå en skærpelse. Dansk Landbrug og Landbrugsraadet finder, at resultaterne af Gorm Toftegaard Nielsens undersøgelser af bødeniveauer er mangelfuldt beskrevet. Ministeriet bemærker hertil, at lovforslaget lægger sig ikke op ad Gorm Toftegaard Nielsens forslag til bødeniveauer, hvorfor disse ikke er beskrevet i lovforslaget. Rapporten konklusioner bruges til at understøtte de resultater, Miljøstyrelsen fandt ved sin egen gennemgang af domme og bødeforelæg. Ministeriet har derfor ikke valgt at redegøre i detaljen om undersøgelserne i rapporten, men alene henvise til rapporten, som i øvrigt kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside.

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.

Med hensyn til forslaget om en mere grundig gennemgang af gældende ret og om at nedsætte et uafhængigt udvalg til at udrede såvel gældende ret som de muligheder og problemer, der vil følge af en skærpelse af straffniveauet, bemærkes, at lovforslagets foreslåede vejledende bødeniveau ikke er en kodificering af gældende ret, men derimod et forslag til imødegåelse af regeringens ønske om at forhøje og ensrette bødeniveauerne på lovens område. De i lovforslaget nævnte sager er givet som eksempler for at illustrere det svingende bødeniveau i praksis. Eksemplerne viser store udsving og baggrunden for lovforslaget er et ønske om at skære igennem og signalere, at bøderne for overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven bør starte på et vist niveau for at have en præventiv effekt.

Lovforslaget er således ændret i lyset af bemærkningerne om den ankedede dom. De øvrige fremkomne bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

Ad 6. Om bødeniveauerne bør være ens for private og erhvervsdrivende

Centralforeningen for Autoreparatører, Dansk Autogenbrug, Bryggeriforeningen, Dansk Landbrug, Landbrugsraadet og Dansk Land- og Strandjagt finder, at der skal være ens bødestørrelser for private og erhvervsdrivende.

DI finder det klart urimeligt, at virksomheder straffes hårdere end private, da en eventuel økonomisk gevinst og miljøskaden er den samme, og da de kommende regler om miljøansvar kun gælder for erhvervsmæssig aktivitet. **DI** finder derimod, at fokus burde rettes mod private, da tallene i Gorm Toftegaard Nielsens undersøgelse fra 2005 viser, at antallet af virksomheders overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven har været konstant til svagt faldende, mens privates overtrædelser af andre love har været svagt til stærkt stigende.

Miljøministeriets bemærkninger

Som anført i lovforslaget finder Miljøministeriet principielt, at der bør kunne stilles særlige krav til agtpågivenhed hos personer, der handler inden for deres erhverv. Hertil kommer, at der særligt i disse sager kan være et særligt økonomisk incitament til at overtræde loven, og at det derfor i almindelighed vil være påkrævet med en væsentligt højere bøde, før bøden virker præventivt. Det foreslås på den baggrund, at det i sager om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven indgår som en skærpende omstændighed ved strafudmålingen, såfremt overtrædelserne er sket i forbindelse med erhverv.

Der skal dog samtidig henvises til det i lovforslaget under pkt. 2.3 anførte, hvorefter strafudmålingen fortsat beror på domstolens konkrete vurdering af sagens samlede omstændigheder. Denne vurdering kan både medføre en højere eller lavere bøde afhængig af, om der i den konkrete sag er skærpende eller formildende omstændigheder.

De fremkomne bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

Ad 7. Miljøansvarlighedsregistret

KL tilslutter sig forslaget om skærpet straf for de mindre alvorlige overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven og anser de foreslåede bødestørrelser for rimelige. **KL** mener det bør overvejes, om der er behov for en justering af beløbsgrænsen for registrering i miljøansvarlighedsregistret.

DI, Bryggeriforeningen, Dansk Landbrug og Landbrugsraadet foreslår en forhøjelse af beløbet på kr. 10.000, som er grænsen for optagelse i miljøansvarlighedsregistret.

Dansk Metal og Dansk Erhverv forudsætter, at lovforslaget ikke har den utilsigtede virkning, at flere virksomheder bliver omfattet af det miljøansvarlighedsregister, der er oprettet efter reglerne i miljøbeskyttelsesloven.

Dansk Transport og Logistik opfordrer til, at der skabes proportion mellem overtrædelserne karakter og sanktionen i relation til optagelse i miljøansvarlighedsregistret.

Miljøministeriets bemærkninger

Betingelserne for optagelse i miljøansvarlighedsregistret er bl.a., at virksomheden skal være straffet efter miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 2, såfremt der er fastsat frihedsstraf eller bøde på kr. 10.000 eller derover. Dette fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 40 b, stk. 1, jf. § 40 a, stk. 1, nr. 3. Der kræves ikke flere domme eller bødeforelæg efter § 110, stk. 2, for at blive optaget i registret.

Lovforslaget sigter overordnet mod at hæve og ensrette bødeniveauet for de mindre alvorlige sager om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven. Disse sager er omfattet af miljøbeskyttelseslovens §

110, stk. 1, og dermed regulerer lovforslaget ikke de overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven, som danner grundlag for optagelse i miljøansvarlighedsregisteret.

Miljøministeriet vurderer, at bødekataloget vil have som konsekvens, at bødeniveauet for § 110, stk. 2-sagerne også vil stige.

Miljøministeriet har overvejet, om de foreslåede vejledende bødeniveauer bør have en konsekvens for betingelserne for, hvornår personer og virksomheder bliver omfattet af reglerne om mistet miljøansvarlighed. Ministeriet har overvejet, om den nuværende beløbsgrænse på kr. 10.000 bør hæves til en højere beløbsgrænse. Imidlertid er det ikke muligt at forudse, hvor stor den afsmittende effekt de vejledende bødeniveauer vil have på overtrædelser, der straffes efter miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 2. Det bemærkes, at 5 af de 9 registrerede i miljøansvarlighedsregisteret er optaget på baggrund af bøder udmålt i størrelsesordenen kr. 10.000-15.000.

Miljøministeriet vil i folketingsåret 2008-2009, som tidligere lovet til FMPU, igen orientere om konsekvenserne af den håndhævelsespakke, der blev gennemført i 1997, herunder miljøansvarlighedsregisteret.

Mht. overtrædelser efter husdyrloven er der en tilsvarende beløbsgrænse på kr. 10.000 før miljøansvarligheden mistes. Der agtes ikke at ændre på denne beløbsgrænse, da loven blev vedtaget af Folketinget i 2006, hvor der tillige blev fastlagt vejledende bødeniveauer. Da der endnu ikke er erfaringer med bødeudmålingen efter denne lov, finder Miljøministeriet, at der ikke er grundlag for at ændre dette niveau på nuværende tidspunkt.

Ministeriet har tilføjet formodningen om den afsmittende effekt på § 110, stk. 2, til bemærkningerne. De øvrige fremkomne bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

Ad 8. Omfattede overtrædelser

Aalborg Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen, efterspørger bemærkninger vedrørende bekendtgørelsen om miljøregulering af visse aktiviteter, idet de finder, at overtrædelser af denne bekendtgørelse bør være omfattet af det foreslåede bødekatalog.

3F spørger, om lovforslaget i relation til ulovlig drift af listevirksomhed omfatter dambrug og om lovforslaget i relation til opbevaring af skrotbiler også omfatter traktorer og tilsvarende maskiner inden for jordbrugssektoren.

Centralforeningen for Autoreparatører finder, at miljøbehandlede biler, der er indkøbt med henblik på anvendelse som reservedele ikke bør omfattes af loven. De finder også, at afbrænding af fortroligt materiale, herunder regnskaber, ikke bør omfattes af loven.

Dansk Landbrug og Landbrugsraadet påpeger, at anvendelse af nedknust byggeaffald under nærmere beskrevne forudsætninger kan anvendes til at etablere en vej, hvorfor en generel anvendelse af sagen (s. 9) som eksempel kunne give anledning til den opfattelse, at dette ikke er tilfældet. Det påpeges i relation til omtalen om ulovlig afbrænding af haveaffald, at denne afbrænding kan være lovlig, jf. affaldsbekendtgørelsens § 52, stk. 2.

Dansk Landbrug og Landbrugsraadet udtrykker en undren over, at lovforslaget indeholder ændringer omkring bødeniveauerne for henkastning af affald. De henviser til, at ministeren har nedsat en arbejdsgruppe, der har til opgave at se på problemet med henkastning af affald, og komme med

forslag til en fremtidig indsats for at reducere problemet. Organisationerne mener, at en lovændring på området bør afvente arbejdsgruppens anbefalinger.

Genvindingsindustrien påpeger, at affald som følge af den netop indgåede aftale om organisering af affaldssektoren kan afleveres gratis på en genbrugsstation, hvor mængde og art ikke bliver registreret. Det finder det betænkeligt, at dokumentationskravet for korrekt bortskaffelse af affald fjernes samtidig med, at der stilles forslag om højere bøder.

Miljøministeriets bemærkninger:

Med lovforslaget foreslås, at der ved overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 1, og regler udstedt i medfør af § 110, stk. 3, i førstegangstilfælde i almindelighed ikke bør udmåles en bøde på under kr. 5.000 og at bøden i andengangstilfælde fordobles. Bekendtgørelse miljøregulering af visse aktiviteter indeholder straffebestemmelser, der er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 3, og overtrædelse af disse regler er derfor omfattet af det foreslåede bødeniveau.

Lovforslaget omfatter dambrug i det omfang, de er godkendelsespligtige, jf. lovens § 33. Traktorer m.m. er omfattet af lovforslaget, idet bekendtgørelse om håndtering af affald i form af motordrevne køretøjer og affaldsfraktioner herfra, der er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, omfatter køretøjer, der er forsynet med en motor som drivkraft, med undtagelse af knallerter og motorredskaber, der er bestemt til at føres af gående.

Centralforeningen for Autoreparatører finder, at visse overtrædelser ikke bør omfattes af lovforslaget. Med lovforslaget foreslås vejledende bødeniveauer for de overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven, der efter de gældende regler er strafbelagt. Det er ikke hensigten med lovforslaget at ændre lovens straffebestemmelser således, at hverken færre eller flere overtrædelser af loven strafsanktioneres. Da formålet med lovforslaget også er at sikre en mere administrerbar håndhævelse finder ministeriet det uhensigtsmæssigt at undtage særlige, allerede strafbelagte overtrædelser fra det foreslåede system i lovforslaget.

Organisationerne påpeger, at anvendelse af nedknust byggeaffald under nærmere beskrevne forudsætninger kan anvendes til at etablere en vej, hvorfor en generel anvendelse af sagen (s. 9) som eksempel kunne give anledning til den opfattelse, at dette ikke er tilfældet. Det påpeges også, at afbrænding af haveaffald kan være lovligt. Ministeriet er enige med organisationerne i, at de nævnte situationer kan være lovlige. Sagen illustrerer et tilfælde, hvor betingelserne for anlæg af vej med nedknust byggemateriale ikke blev anset for lovligt. Afbrænding af haveaffald kan være ulovligt, og det er de tilfælde, der sigtes til i lovforslaget.

Organisationerne udtrykker en undren over, at lovforslaget indeholder ændringer omkring bødeniveauerne for henkastning af affald. De henviser til den af ministeren nedsatte arbejdsgruppe om henkastning af affald. Hertil bemærker ministeriet, at lovforslaget ikke ændrer ved, at det fortsat er vanskeligt at håndhæve bestemmelserne om henkastning af affald, idet det ofte vil være umuligt at identificere den eller de personer, som har henkastet/efterladt affaldet. Det er Miljøministeriets opfattelse, at lovforslaget til forhøjede bødestørrelser ikke er i konflikt med det arbejde, som arbejdsgruppen om henkastet affald udfører. Snarere er det et udtryk for, at der arbejdes med forskellige virkemidler, som samlet set skal resultere i, at mængden af henkastet affald bliver reduceret. Arbejdsgruppens indsats vil koncentrere sig om brugen af mere informative og pædagogiske virkemidler i form af fx målrettede kampagner, partnerskaber m.v. Det er ministeriets opfattelse, at en væsentlig måde til at minimere problemerne med henkastet affald i naturen er gennem holdningsbearbejdning, oplysningskampagner m.v. Ministeriet er således tilfreds med, at de i arbejdsgruppen deltagende organisationer er gået positivt ind i et samarbejde om dels at kortlægge omfanget af

problemerne med henkastet affald og dels at komme med konkrete forslag til indsatser, der kan minimere disse problemer.

Ministeriet bemærker til Genvindingsindustrien, at der ikke i dag er et krav om dokumentation for, at virksomheden har bortskaffet sit affald korrekt. Hertil kommer, at mange kommuner i dag giver virksomheder adgang til at aflevere deres affald på genbrugsstationer, uden at give kvittering herfor. Dette ændres ikke med den indgåede aftale om organisering af affaldssektoren. Som hidtil vil anklagemyndigheden skulle bevise, at affaldet er ulovligt bortskaffet, før der kan idømmes straf. En manglende kvittering for korrekt bortskaffelse af affald på en genbrugsstation er således ikke i sig selv et bevis for, at affaldet er ulovligt bortskaffet.

De fremkomne bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

Ad 9. Bemærkninger til gældende regler

DI påpeger, at kommunale virksomheder står for en del af overtrædelserne af miljøbeskyttelsesloven, ifølge Gorm Toftegaard Niensens undersøgelse fra 2005. DI påpeger også, at kommunerne har pligt til at levere f.eks. spildevandsrensning, uanset at den samtidig er fradømt retten til at drive sådanne anlæg. DI foreslår, at situationen løses gennem en udlicitering af den kommunale virksomhed.

DI kan ikke umiddelbart se, hvordan kommunen kan eje et deponeringsanlæg, uden samtidig at bevare en bestemmende indflydelse i tilfælde, hvor kommunen er omfattet af miljøansvarlighedsregistret. DI mener, at dispensationsmulighederne i miljøbeskyttelsesloven til reglen om, at deponeringsanlæg skal være offentligt ejede, ikke dækker en situation, hvor kommunen mister sin miljøansvarlighed. DI foreslår på den baggrund, at lovens dispensationsadgang udvides.

Dansk Transport og Logistik finder, at de skærpede bødeniveauer øger behovet for en præcisering af, hvornår bilskrot er affald, jf. affaldsbekendtgørelsen.

DAKOFA savner i relation til henkastning af affald en refleksion over de gældende forbudsbestemmelser i Skov- og (først og fremmest) Naturbeskyttelsesloven, herunder om det ville være mere hensigtsmæssigt at straffesanktionere overtrædelser af disse love, frem for at sanktionere efter miljøbeskyttelsesloven. DAKOFA foreslår, at skabe mere præcise hjemler i miljøbeskyttelsesloven for at straffe henkastning og ureglementeret afbrænding af affald generelt (på linje med forbuddet i naturbeskyttelsesloven).

Miljøministeriets bemærkninger

Lovforslagets formål er at ensrette og hæve bødeniveauet for overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven. Loven har ikke til hensigt at ændre de gældende regler i loven. Til DI's forslag om at udlicitere den kommunale virksomhed og udvide adgangen for virksomheder til at drive deponeringsanlæg som følge af mistet miljøansvarlighed bemærkes, at Folketinget i forbindelse med indførelsen af registret ikke indførte særlige regler herom. Miljøministeriet bemærker, at virksomheder – også de offentlig ejede – er underlagt tilsyn ligesom private virksomheder efter lovens § 65 og § 66. Statsforvaltningerne fører tilsyn med, at kommunerne overholder gældende lovgivning og har i den forbindelse en række håndhævelsesmuligheder, gående fra henstillinger til pålæggelse af tvangsbøder. Miljøministeriet fører et overordnet tilsyn med sit ressortområde. I kommunestyrelseslovens § 63 a findes en lovbestemt adgang for den enkelte ressortminister til at udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser.

Med hensyn til ønsket om præcisering af, hvornår bilskrot er affald bemærkes, at reglerne er sådan, at det i udgangspunktet er ejeren selv, der beslutter hvornår en bil er affald. Når en bil er affald, har borgeren så pligt til at aflevere bilen til miljømæssig korrekt affaldshåndtering. Kommunerne har dog også mulighed for at erklære henstillede biler som affald. Miljøstyrelsen har udsendt en orientering, der indeholder de nærmere kriterier, som kommunerne skal bruge ved afgørelsen af, om en henstillet bil er affald, nemlig: 1) Køretøjet er ikke økonomisk reparerbart, 2) Køretøjet kan ikke registreres uden forudgående syn (synsrapport), 3) Køretøjet har været uindregistreret i mere end 6 måneder og der er ikke tegn på at istandsættelse er iværksat og 4) Ophugning af køretøjet er påbegyndt.

Som anført under pkt. 5 er henkastning af affald i fx naturen en overtrædelse af pligten til at benytte de kommunale affaldsordninger og forseelsen kan straffes i medfør af affaldsbekendtgørelsen. Lovforslaget vedrører overtrædelser, der straffes efter § 110, stk. 1, og efter regler, fastsat med hjemmel i § 110, stk. 3, i miljøbeskyttelsesloven, herunder affaldsbekendtgørelsen. Da henkastning af affald kan straffes efter flere regelsæt, anføres det i bemærkningerne til lovforslaget, at det må forventes, at det foreslåede vejledende bødeniveau for overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven vil få afsmittende virkning, hvis tiltale for henkastning af affald rejses efter naturbeskyttelsesloven. Miljøministeriet er ikke bekendt med eksempler på, at henkastning af affald i naturen ikke er blevet straffet pga. utilstrækkelige eller upræcise straffehjemler.

De fremkomne bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

Ad 10. Andre tiltag

De Danske Bilimportører mener, at kommuner og politi bør informeres om mulighederne for selv at tage hånd om udtjente biler mod økonomisk compensation, som følge af godtgørelsesordningen for biler, der administreres af Miljøordning for Biler.

Dansk Land- og Strandjagt udtrykker betænkelighed ved, hvordan den foreslåede skærpelse vil blive administreret af myndighederne.

Dansk Retspolitisk Forening finder, at problemerne omkring samarbejdet mellem politi, anklagemyndighed og tilsynsmyndighed nærmere bør overvejes.

Friluftsrådet, Genvindingsindustrien og Affald Danmark mener, at det er nødvendigt med de fornødne ressourcer til at følge op på loven og overtrædelser heraf, før forslaget om en skærpelse af bødeniveauet kan få gennemslagskraft.

Dansk Retspolitisk Forening, Friluftsrådet og Danmarks Naturfredningsforening anbefaler, at lovforslaget understøttes af andre tiltag, f.eks. oplysningskampagner og andre adfærdssædrende kampagnetiltag

Miljøministeriets bemærkninger

Godtgørelsesordningen for biler administreres af Miljøordning for Biler. Miljøordning for biler har deres egen hjemmeside, hvor de informerer om de gældende regler på området med det formål at motivere bilejere til at indlevere deres udtjente biler til en miljørigtig skrotning. På hjemmesiden findes et særskilt afsnit om mulighederne for politi og kommuner til at få godtgørelse for udtjente biler. Se www.bilordning.dk.

Miljøministeriet orienterer endvidere i vidt omfang om nye regler.

For så vidt angår spørgsmålene om myndighedernes administration og samarbejdet mellem politi, anklagemyndighed og tilsynsmyndighed, henvises til bemærkningerne til pkt. 11.

Miljøministeriet har i 2005 opdateret vejledningen om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven. Med henblik på at styrke behandlingen af miljøstraffesager har Miljøministeriet taget initiativ til nedsættelse af det i pkt. 11 nævnte samarbejdsforum med repræsentanter fra bl.a. Justitsministeriet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Politimesterforeningen, Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen samt de lokale miljømyndigheder.

Miljøministeren har nedsat en arbejdsgruppe om henkastning af affald. Arbejdsgruppen har fået til opgave at komme med forslag til, hvordan en fremtidig indsats mod henkastet affald kan tilrettelægges. Arbejdsgruppens indsats vil koncentrere sig om brugen af mere informative og pædagogiske virkemidler i form af fx målrettede kampagner, partnerskaber m.v.

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.

Herudover er der som led i virksomhedstilsynet løbende dialog mellem virksomheder og tilsynsmyndighed, hvor tvivlsspørgsmål kan diskuteres på en mere uformel måde med henblik på at virksomhederne kan leve op til gældende ret.

De fremkomne bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

Ad 11. Evaluering af lovforslaget m.m.

CO-Industri og Danmarks Naturfredningsforening foreslår en løbende evaluering af udviklingen i bødeniveauerne for at sikre, at intentionerne i lovforslaget opfyldes. CO-Industri savner overvejelser om, hvad der skal ske, hvis domstolene ikke følger forslagets intentioner om skærpede straffe.

Miljøministeriets bemærkninger

Med henblik på at styrke behandlingen af miljøstraffesager har Miljøministeriet taget initiativ til nedsættelse af et samarbejdsforum, der afholder møde ca. to gange årligt. Samarbejdsforummet, der består af repræsentanter fra bl.a. Justitsministeriet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Politimesterforeningen, Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen samt de lokale miljømyndigheder, har bl.a. til formål at følge udviklingen inden for miljøkriminaliteten, analysere og vurdere behovet for nye retningslinjer for behandlingen af miljøstraffesager samt medvirke til at forbedre samarbejdet mellem de forskellige myndigheder.

Udviklingen i bødeniveauerne vil løbende blive fulgt af samarbejdsforummet. Miljøministeriet forestiller sig, at det bl.a. også vil være dette forum, der vil blive anvendt, såfremt domstolene ikke følger lovforslagets intentioner om skærpede straffe. Miljøministeriet finder på den baggrund ikke anledning til at igangsætte yderligere evaluering af udviklingen i bødeniveauerne.

De fremkomne bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

Ad 12. Økonomiske og administrative omkostninger

Professor, lic. jur. Gorm Toftegaard Nielsen mener, at en skærpe vil resultere i, at flere sager afgøres ved domstolene og i et vist omfang gennem behandling i to instanser og at en sådan prøvelse vil belaste domstolene, anklagemyndigheden og de ansvarlige miljømyndigheder. Han finder på den baggrund, at en strafskærpe vil kræve betydelige ressourcer for alle implicerede.

Miljøministeriets bemærkninger

Formålet med lovforslaget er at hæve og ensrette bødeniveauet for de mindre alvorlige overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven.

Miljøministeriet er af den opfattelse, at de foreslåede højere bødeniveauer vil have en præventiv effekt, som medfører, at der vil ske færre overtrædelser af miljøbeskyttelseslovgivningen. Omvendt vil der blive straffet med højere bøder i de færre sager om overtrædelse af lovgivningen. Hvis det "sædvanlige" antal sager kommer for domstolene, vil der være en besparelse i tidsforbruget for anklagemyndigheden, idet den nye bødepraksis er givet i bemærkningerne. Omvendt vil der måske fra virksomhedernes side være mindre villighed til at acceptere et bødeforelæg når bøderne er sat op, hvorfor flere sager måske kommer for domstolene. Der er ikke tale om at nykriminalisere handlinger/undladelser – var det tilfældet, ville der typisk blive tale om øgede administrative og økonomiske omkostninger. Lovforslaget vurderes samlet set ikke at medføre øgede administrative og økonomiske omkostninger for det offentlige.

Bemærkningen har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

Oversigt over hørings svar

Har bemærkninger:

1. 3F
2. Affald Danmark
3. Bryggeriforeningen
4. Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark
5. CO-Industri
6. DAKOFA
7. Danmarks Naturfredningsforening
8. Dansk Autogenbrug
9. Dansk Erhverv
10. Dansk Land- og Strandjagt
11. Dansk Landbrug
12. Dansk Metal
13. Dansk Retspolitisk Forening
14. Dansk Transport og Logistik
15. De Danske Bilimportører
16. DI
17. Friluftsrådet
18. Genvindingsindustrien
19. KL
20. Landbrugsraadet
21. Landsforeningen af beskikkede advokater
22. Professor, dr. jur. Peter Pagh, Københavns Universitet
23. Professor, lic. jur. Gorm Toftegaard Nielsen
24. Aalborg Kommune

Har ikke bemærkninger/udtrykker enighed:

1. Advokatsamfundet/Advokatrådet
2. Danmarks Idræts-Forbund
3. Dansk Energi
4. Dansk Firmaidrætsforbund
5. Dansk Fjernvarme
6. Domstolsstyrelsen
7. Foreningen af Statsautoriserede Revisorer
8. Fødevareministeriet
9. HORESTA
10. Indenrigs- og Sundhedsministeriet
11. Institut for menneskerettigheder
12. Konkurrencestyrelsen
13. Københavns Havn A/S
14. Københavns Universitet
15. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling
16. Oliebranchens Fællesrepræsentation
17. Økonomi- og Erhvervsministeriet, herunder Center for Kvalitet i Erhvervsreguleringen

Østre Landsret, Vestre Landsret og byretterne finder ikke at burde udtale sig om lovforslaget.

Da politidirektørforeningen er ophørt som responderende forening, har de ikke besvaret høringen.