

Professor, dr. jur. Peter Pagh

Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg
Christiansborg
1218 København K

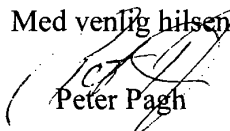
Miljø- og Planlægningsudvalget
L 4 - Bilag 1
Offentligt

2. oktober 2007

Vedr.: Varslet lovforslag om strafskærpelse

Idet jeg har forstået, at Miljøministeren agter at fremsætte det lovforslag om strafskærpelser på miljøområdet, der var i høring i juni, tillader jeg mig at fremsende vedlagte artikel, hvori jeg gennemgår det materiale, som lå til grund for ministeriets overvejelser i juni.

Med venlig hilsen



Peter Pagh

Artikler

282

Skærpede miljøstraffe fortjener et ordentligt beslutningsgrundlag

• En kommentar til Miljøstyrelsens lovudkast

Af professor dr. jur. Peter Pagh, Københavns Universitet

Artiklen belyser det lovforslag om skærpede miljøstraffe, som Miljøstyrelsen i juni 2007 sendte i høring. Selve lovændringen fremstår isoleret som et paradedorslag, men i lovforslagets bemærkninger er indeholdt et bøde-katalog med en betydelig skærpelse af straffen for selv simpelt uagtsomme overtrædelser. Det påvises i artiklen, at lovforslagets gennemgang af retspraksis er tilfældig og ikke giver et dækkende billede af retspraksis, bl.a. fordi belysningen i betydelig grad hviler på bødevedtægelser. Hertil kommer, at lovforslaget ikke tager højde for, at Miljøstyrelsens 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.

Miljøsyndere tilhører i det moderne mediebillede samfundets skyggeside og kan ikke gøre sig større håb om forståelse. Har medierne først fået færden af en miljøsynder, venter den moderne skærsild forude. Det politiske svar herpå har gennem de seneste 20 år været nærmest rutinemæssigt krav om skærpede straffe.¹ Folketinget er velvilligt fulgt med, således at der nu i straffelovens § 196 er en strafferamme på 6 års fængsel for alvorlig miljøkriminalitet.² Den seneste forhøjelse af strafferammen fra 4 år til 6 år blev vedtaget med lov nr. 474 af 31/5 2006 som led i en såkaldt præcisering af reglerne om retsfølgning af udenlandske skibe. Til forskel fra de senest forhøjede strafferammer for voldskriminalitet og færdselslovsovertrædelser var Folke-

tingets skærpelse af strafferammen i § 196 ikke begrundet med utilfredshed med de danske domstoles strafudmåling efter § 196, da der ikke foreligger et eneste tilfælde, hvor der er faldet dom efter straffelovens § 196. I stedet var den forhøjede strafferamme for grov miljøkriminalitet ifølge motiverne nødvendiggjort af Rådets Rammeafgørelse 2005/667 om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe. Selv om det er usædvanligt at forhøje strafferammen for en forbrydelse, der ikke har givet anledning til blot en enkelt dom, blev dette forhold ikke belyst i motiverne.

Muligvis i tillid til, at skærpede miljøstraffe fortsat er en populær sag, og uden hensyntagen til, at strafferetlig forfølgelse kun har marginal betydning i håndhævelsen af miljølovgivningen,³ har Miljøstyrelsen den 11/6 2007 barslet med en ny skærpelse af miljøstraffe i form af høring over et udkast til ændring af miljøbeskyttelsesloven (strafskærpelser). Ifølge følgeskrivelsen tilsigtes med ændringen en generel skærpelse af bødeniveauet for de mindre alvorlige overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven samt at ensrette bødeniveauet. Det anføres, at lovforslaget er en udløber af Miljøministerens håndhævelseskonference i 2005 og bl.a. har baggrund i den arbejdsrapport, som professor Toftegaard Nielsen forelagde på konferencen.

Den foreslåede lovændring begrænser sig til en enkelt ændring af miljøbeskyttelseslovens § 110, hvor der foreslås indføjet en ny § 110, stk. 5, hvorefter der

"Ved udmåling af bødestraf skal [...] lægges vægt på de hensyn, der er nævnt i § 1. Det er en skærpende omstændighed, hvis overtrædelsen er begået i forbindelse med udøvelse af erhverv."

Med henvisning til Toftegaard Nielsens arbejdsrapport anføres i bemærkningerne til lovudkastet, at bøderne i de mindre alvorlige sager er lave trods den i 1997 gennemførte skærpelse af miljøbeskyttelseslovens straffbestemmelser. Med lovforslaget ønsker regeringen at gennemføre en generel skærpelse af bødeniveauet for mindre alvorlige overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven. Om formålet oplyses:

"Lovforslaget har to formål: Dels at indføre en regel om, at der ved bødeudmåling skal lægges vægt på de hensyn, der er nævnt i § 1 samt en regel om, at det skal betragtes som en skærpende omstændighed, at en overtrædelse er begået i forbindelse med udøvelse af erhverv. Dels at fastsætte et vejledende bødeniveau for at forbedre den præventive effekt i bødestrafte for overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven."

Den resterende del af de knap 20 sideres bemærkninger gennemgår forskellige typer overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven og indeholder detaljerede forslag til vejledende bødetakster. Det anføres som den almindelige regel, at enhver overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven i førstegangstilfælde skal takseres til en bøde på ikke under 5.000 kr. og i grovere tilfælde på ikke under 10.000 kr. Supplerende indeholder bemærkningerne et vejledende bødekatolog for forskellige typer overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven. Det foreslås bl.a., at drift af listevirksomhed uden fornøden miljøgodkendelse skal takseres til en bøde på 50.000 kr., mens overtrædelse af påbud til listevirksomheder skal takseres med en bøde på 10.000 kr. Ulovlig udledning af spildevand foreslås takseret til en bøde på 20.000 kr. Tilsvarende bødetakst gælder for ulovlig oplag af stoffer, jord m.v. i modstrid med miljøbeskyttelseslovens § 19, idet taksten for bagatelagtige overtrædelser dog foreslås reduceret til 5.000 kr. For ulovlig affaldshåndtering i modstrid med affaldsbekendtgørelsen skal bøden være på 20.000 kr., mens ulovlig opbevaring af skrotbiler skal takseres til en bøde på 20.000 kr. for erhvervsdrivende

og 3.000 kr. for private pr. bil. For ulovlig henkastning af affald uden for genbrugsstationer foreslås for erhvervsdrivende en vejledende bøde på 5.000 kr., men forhøjet til 8.000 kr., hvis det sker i naturen. For private er de tilsvarende takster 3.000 kr. og 5.000 kr. – men reduceret til 1.000 kr. for henkastning af små mængder af f.eks. skovtursaffald. I gentagelsestilfælde skal de ovennævnte bødeniveauer fordobles.

Som uddybende begrundelse for taksterne i bødekatologet er i bemærkningerne omtalt 18 konkrete sager. Da det ikke ud fra bemærkningerne er muligt at identificere de konkrete sager – herunder om det er domme eller bødevedtagelser, eller hvornår de er afsagt, har det for at få et overblik over forslagets beslutningsgrundlag været nødvendigt at søge Miljøstyrelsen om aktindsigt i de 18 konkrete sager, som bemærkningerne henviser til.

1. Generelle kommentarer til lovforslaget

Generelt forekommer det fremsatte lovforslag betænkeligt af flere grunde. For det første fremstår selve ændringen af lovteksten isoleret betragtet meningsløs, da der ved strafudmålingen for overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven i alle tilfælde skal tages hensyn til miljøbeskyttelseslovens formål, ligesom det af tidligere skærper af lovens straffbestemmelser fremgår, at erhvervsmæssige overtrædelser anses som en skærpende omstændighed, fordi det ikke skal kunne betale sig at forurene.

For det andet forekommer det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at der til den foreslåede lovændring sniges et bødekatolog ind ad bagdøren via bemærkningerne, især fordi der ikke er en klar forbindelse mellem den foreslåede ændring af lovteksten og de i bødekatologet indeholdte takster. Selv om der ses fortilfælde for vejledende bødekatologer i bemærkninger til færdselsloven med den ved lov nr. 363/2005 gennemførte ændring, var dette bødekatolog ledsaget af langt mere detaljerede lovændringer og kunne i øvrigt underbygges af en relevant retspraksis, ligesom der forelå en fyldig betænkning nr. 1448/2004 om sanktioner for spirituskørsel. Selv om der i dansk ret har været tradition for en vis lovgivning over bemærkningerne til lovforslag, forekommer ministeriet i dette til-

fælde så langt på afveje, at det rejser mere principielle betænkeligheder i forhold til princippet i straffelovens § 1.

For det tredje giver bemærkningernes oplysninger om retspraksis ikke et retvisende billede af gældende ret, men fremstår som tilfældige udpluk. Sagerne er samtidigt oplyst på en så ubestemmelig måde, at det ikke umiddelbart er muligt at identificere disse, selv om det ved nærmere studier viser sig, at bortset fra en landsretsdom fra 1991 har alle domme været trykt. Det har derfor været nødvendigt at bede Miljøstyrelsen om aktindsigt i de 18 sager, der omtales i bemærkningerne. Efter at have gennemgået sagerne må det konstateres, at mere end en tredjedel af de omtalte sager er bøvedtagelser, der kan være udtryk for manglende koordinering hos anklagemyndigheden. Af de 11 domme er kun 4 afsagt af ankeinstansen, og to af ankedømmene er fra før 1992 og kan derfor ikke anvendes ved bedømmelsen af straffniveauet efter den lov og orden pakke, som Folketinget vedtog i 1997.⁴ I forlængelse heraf tages der ikke i lovudkastet højde for, at det er anklagemyndighedens – og i sidste ende regeringens – ansvar og problem at sikre et ensartet niveau i de nedlagte bødepåstande for overtrædelser af den gældende miljølovgivning. Hvis regeringen ikke mener, at bødeniveauet er ensartet, skal henvendelse herom ikke rettes til Folketinget, men til Rigsadvokaten.

For det fjerde er det i modstrid med Miljøstyrelsens vejledning nr. 6/2005 om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven, når der i lovudkastet foreslås bøder for simpelt uagtsomme overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven.

For det femte forekommer sanktionsniveauet i lovudkastets bødekatalog ikke afstemt med miljøbeskyttelseslovens system i relation til listevirksomheder og affaldshåndtering. I forhold til listevirksomheder vil simpelt uagtsomme overtrædelser ved mindre ændringer af virksomheden efter forslaget udløse bøder på 50.000 kr., mens den samme listevirksomheds manglende efterkommelse af et påbud om forureningsbegrænsning ifølge kataloget vil udløse en bøde på 10.000 kr. For affaldshåndteringen er forholdet ligeledes problematisk, fordi man i bødekataloget tilsyneladende har overset, at henkastning af affald skal henføres som en overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 43

og affaldsbekendtgørelsen, medmindre man vælger at straffe for overtrædelse af naturbeskyttelseslovens § 28 om skovsvin – som slet ikke er omfattet af lovændringen.

Selv om det er en politisk afgørelse, om der ønskes en forhøjelse af straffniveauet for overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven, bør en beslutning herom bero på et tilstrækkeligt oplyst beslutningsgrundlag og være afstemt med miljøbeskyttelseslovens system og med Miljøstyrelsens vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven. Som det vil fremgå af det følgende, opfylder det foreliggende lovudkast ingen af disse elementære krav.

2. Forslagets formål

Forslaget er ifølge bemærkningerne motiveret med, at der særligt i de mindre alvorlige sager udmåles for lave bøder, der ikke afspejler den alvor, hvormed samfundet bør se på overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven. Herefter anføres:

“Regeringen finder, at der ved bødeudmåling skal tages hensyn til lovens formål. Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 1 er lovens formål, at medvirke til at værne natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet. Med loven tilsikres særligt 1) at forebygge og bekæmpe forurening af luft, vand, jord og undergrund samt vibrations- og støjulemper, 2) at tilvejebringe hygiejnisk begrundede regler af betydning for miljøet og for mennesker, 3) at begrænse anvendelse og spild af råstoffer og andre ressourcer, 4) at fremme anvendelse af renere teknologi og 5) at fremme genanvendelse og begrænse problemer i forbindelse med affaldsbortskaffelse.

Ved en gennemgang af en række bødeforelæg og utrykte domme i perioden fra 2002 og frem til i dag og samtlige trykte domme vedrørende overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven kan det konstateres, at bøderne varierer selv i forholdsvis ensartede sager.

Regeringen vurderer, at det nuværende bødeniveau i de mindre alvorlige sager generelt er for lavt, når der tages hensyn til de miljømæssige konsekvenser, der kan være forbundet med at overtræde reglerne. Den præventive effekt af bøder på nogle få tusinde kroner for overtrædel-

ser, der begås i erhvervslivet, er meget begrænset, og bøderne ses ikke altid at afspejle den økonomiske fordel lovovertrædelsen kan have medført. Det nuværende bødeniveau giver således ofte intet eller højst et meget begrænset økonomisk incitament for at overholde reglerne.

Bødestørrelserne synes endvidere ikke at være fulgt med prisudviklingen og bødeudviklingen på andre områder. Der er derfor efter regeringens opfattelse behov for en generel skærpelse af bødeniveauet i de mindre alvorlige sager om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven..”

Lovforslaget må derfor tages som udtryk for, at Miljøministeriet antager, at miljøbeskyttelseslovens formål ikke i dag har betydning ved sanktionsudmålingen, og at det ikke i dag er en skærpende omstændighed, hvis overtrædelsen er begået erhvervsmæssigt. Begge dele er noget vrøvl.

Ved bedømmelse af en overtrædelses alvor indgår som et helt naturligt element de hensyn, som begrunder den pågældende regel. Og hvad angår erhvervsmæssige overtrædelser fremgår det meget klart af motiverne til de gældende regler, at det skal anses som en skærpende omstændighed, hvis overtrædelsen er sket som led i erhverv. Så de i lovteksten indeholdte ændringer følger uden videre af den gældende lovgivning. Hvis regeringen ikke mener, at anklagemyndighedens bøddepåstande svarer til det gældende lovgrundlag, må regeringen rette henvendelse til Rigsadvokaten – da det er regeringens ansvar at sikre håndhævelse af de af Folketinget vedtagne love efter de af Folketinget vedtagne principper.

3. Utilstrækkelige oplysning om gældende ret

Ifølge det ovenfor anførte citat fra bemærkningerne er bedømmelsen af gældende ret baseret på en gennemgang af en række bødeforelæg og utrykte domme i perioden fra 2002 og frem til i dag og samtlige trykte domme vedrørende overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven. Som udtryk for denne gennemgang af praksis omtales i bemærkningerne 18 ikke nærmere identificerbare sager. Henset til, at 10 af de omtalte sager er trykte domme, er den manglende identificering af sagerne i sig selv kritisabel.

Et nærmere studium af disse sager viser, at det drejer sig om 7 vedtagelser af bødeforelæg og 11 domme. Af de 11 domme er kun to højesteretsdomme og to landsretsdomme. Den ene højesteretsdom er fra 1987 og den ene landsretsdom er fra 1991 (s. 9 nederst i bemærkningerne).⁵ Den anførte praksis er ikke egnet til at give et retvisende billede af sanktionsniveauet.

Vedtagelsen af bøder siger intet om, hvad domstolene vil fastsætte af sanktioner. De er kun udtryk for, hvad anklagemyndigheden har ment forseelsen gav anledning til og kan f.eks. være udtryk for, at den pågældende anklager ikke var bekendt med sanktionsniveauet. De i materialet omtalte 7 bødevedtagelser kan derfor ikke begrunde ny lovgivning, men muligvis en ny instruks fra Rigsadvokaten. De syv bødevedtagelser indtager imidlertid en forholdsvis central placering i bemærkningernes argumentation for skærpede bøder. Den sag, der omtales øverst s. 9 om 18 containere med døde kalkuner, er ikke en dom, men en bødevedtagelse. Tilsvarende er den sag, der omtales s. 10 om 275 udtjente biler ikke en dom, men en bødevedtagelse, og det samme gælder de sidste 5 sager, der omtales fra midten af s. 13. Omtalen af disse sager kan derfor kun bidrage til at belyse eventuelle mangler i Rigsadvokatens håndtering af straffesager og er uden relevans for Folketinget.

Tilsvarende kan det ikke bebrejdes domstolene, at de udmåler bødeniveauet i overensstemmelse med anklagemyndighedens påstand, hvilket gør sig gældende i flere af dommene. Tilsvarende bør man være forsigtig med at udlede for meget af 7 byretsdomme.⁶ Sammenlignet med andre retsområder er det normal praksis, at anklagemyndigheden via anke afprøver sanktionsniveauet, når Folketinget har vedtaget skærpselser af straffniveauet som det skete for miljøbeskyttelsesloven i 1997 og 2006.

Den i bemærkningerne omtalte praksis forekommer tilfældig og giver ikke indtryk af, at ministeriet forud har foretaget en forsvarlig gennemgang af nyere trykte domme i miljøstraffesager. Som et mere grotesk udslag af den manglende grundighed kan nævnes, at bemærkningernes s. 9 i næstnederste afsnit omtaler en sag om overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 19, hvor ministeriet mener, at bøden er sat for lavt. Det drejer sig om dommen trykt i MAD

2005, 1229, men ministeriet har overset, at dommen blev anket, og at tiltalte blev frifundet i landsrettens dom af 5/5 2006, der er trykt i MAD 2006, 615. Af de øvrige sager, som omtales vedrørende miljøbeskyttelseslovens §§ 19 og 27, er den sag, der omtales nederst s. 9 med bøde på 20.000 kr. en Østre Landsretsdom fra 1991 vedrørende den miljøbeskyttelseslov, der blev ophævet i 1992, hvorfor dommen har beskeden præjudice for straffniveauet henset til de senere skærper af straffbestemmelserne.

Som et andet eksempel på, at gengivelse af praksis ikke er retvisende, kan nævnes, at bemærkningerne s. 12 om miljøbeskyttelseslovens § 71 anfører en dom, hvor der blev idømt bøde på 5.000 kr., hvilket ifølge ministeriet var for lavt. Henvisningen angår byretsdom trykt i MAD 1999, 978 B, og bøden var i dette tilfælde bl.a. begrundet med, at virksomheden blev frifundet for overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 71.

Fejlene tyder på, at ministeriet ikke har ulejliget sig med at studere nyere praksis ordentligt, hvilket kan illustreres med en kort omtale af de trykte miljøstraffedomme fra 2006, der førte til domfældelse. I MAD 2006, 1654 V (TfM 2006, 351) blev en virksomhed idømt en bøde på 5.000 kr. for manglende miljøgodkendelse af genbrugsplads, hvilket må sammenholdes med delvis frifindelse på grundlag af Miljøstyrelsens fortolkning af en bestemmelse i godkendelsesbekendtgørelsen. I MAD 2006, 1663 V (TfM 2007, 27) blev et dambrug idømt en bøde på knap en mio. kr. for overtrædelse af foderkvoter. I MAD 2006, 1677 V (TfM 2007, 123) blev en virksomhed idømt en bøde på 20.000 kr. for olieforurening af vandløb, men dissens for frifindelse grundet manglende bevis. I MAD 2006, 150 B idømte byretten en bøde på 5.000 kr. for en ansats ulovlige udtømning af toilet fra festival. Endelig kan nævnes byretsdommen i MAD 2006, 707 B, hvor virksomhed blev idømt en bøde på 40.000 kr. for ulovlig udledning af betydelige mængder oppumpet vand fra en grusgrav. Sammenholdes byretsdommen i UfR 2006, 707 B med bødekatologet i bemærkningerne, skulle bøden have været halv så stor, mens den af landsretten udmålte straf i MAD 2006, 1677 V (TfM 2007, 123) svarer til bemærkningerne.

Eksemplerne fra 2006 illustrerer udmærket, at der kan stilles spørgsmål ved, om anklagemyndigheden i tilstrækkelig grad har sikret en ensartet håndhævelse, men det er regeringens – og ikke Folketingets ansvar. Derimod giver dommene ikke belæg for, at der skulle være et særligt lavt bødeniveau ved ulovlig spildevandsudledning, eller at der ikke sker forhøjelse af straffen ved erhvervsmæssige overtrædelser.

Heller ikke henvisningen til Toftegaard Nielsens arbejdsrapport nr. 20/2005 om anvendelse af sanktioner i straffesager på natur- miljø- og planområdet giver dækning for forslaget. Rapporten var for den overvejende del baseret på bødevedtagelser (98 sager), mens der kun indgik 34 domme, hvoraf kun de 4 var landsretsdomme. I det begrænsede omfang undersøgelsen påpeger manglende ensartethed i sanktionsniveauet eller mente bøderne var for lave, måtte kritikken derfor i første omgang rettes mod Rigsadvokaten. Hvad angår det i arbejdsrapporten konstaterede fald i bødeniveauet, må dette sammenholdes med, at Toftegaard Nielsen konkluderer:

“Enten findes de overtrædelser, der tidligere gav høje bøder ikke, eller også anmeldes de ikke af miljømyndighederne.”

Ganske vist kan arbejdsrapportens gennemgang af bødeniveauet for ulovlig affaldshåndtering (s. 45-47) opfattes som en kritik af for lave bøder. Dette må imidlertid sammenholdes med, at det samtidigt påpeges, at det modtagne materiale er utilstrækkeligt, og at det er uklart, i hvilken udstrækning det var bevisproblemer eller andre omstændigheder, som begrundede udfaldet. Arbejdsrapportens konklusion giver derfor ikke grundlag for at foreslå en skærpelse. De fleste eksempler, som Toftegaard Nielsen nævner, på at bøden er for lav, er vedtagne bøder, hvorfor denne del af undersøgelsen mere er egnet til at korrigere anklagemyndighedens virksomhed end til at ændre lovgivningen.

Den i bemærkningerne til lovforslaget (s. 3) foreslåede fordobling af straffen i gentagelsestilfælde er ikke baseret på nogen gennemgang af praksis og forbigår i tavshed de bemærkninger, der er indeholdt i Toftegaard Nielsens arbejdsrapport (s. 32) om gentagelsestilfælde.

4. Ikke afstemt med Miljøstyrelsens vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven

Efter lovudkastet ønsker ministeriet, at der fremover skal idømmes en forholdsvis betydelig bødestraf for selv simpelt uagtsomme overtrædelser, også selv om overtrædelserne alene er formel. Den omstændighed, at virksomheden er uvidende om et forureningsudslip, skal således sanktioneres med forholdsvis høje bøder, hvis virksomheden burde have opdaget, at det kunne ske. Og gennemføres der en mindre godkendelsespligtig udvidelse af en listevirksomhed, skal der ifølge forslaget idømmes bøder på 50.000 kr. for manglende ny godkendelse, selv om ejeren var i god tro, da uvidenhed om loven ikke er diskulperende for strafansvar.

Mens det hele tiden har fulgt af straffelovens § 19, at simpelt uagtsomme overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven er strafbare, har Miljøministeriet indtil nu haft den praksis, at simpelt uagtsomme overtrædelser normalt ikke giver anledning til strafferetlig forfølgelse, som er reserveret de grovere overtrædelser. Denne praksis er videreført i Miljøstyrelsens vejledning nr. 6/2005 om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven, der på s. 32 om politianmeldelse og tiltalerejsning bl.a. anfører:

“Langt de fleste sager i forbindelse med tilsyn og håndhævelse bør og kan klares ad administrativ vej. Tilsynsmyndigheden bør således altid overveje, om administrative midler er tilstrækkelige, herunder egnet til at standse et ulovligt forhold. [...] 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.”

Efter vejledningen er den almindelige ordning, at tilsynsmyndigheden påtaler ulovlige forhold. Kun hvis sådan påtale er uden resultat, bør tilsynsmyndighederne ifølge vejledningen normalt gå videre til politianmeldelse. Efter vejledningens system vil det stort set kun være forsætlige overtrædelser, der politianmeldes, idet man jo har kendskab til overtrædelserne efter påmin-

delsen. Efter min opfattelse har den hidtidige ordning været velbegrunderet. Dels er der betydelig uklarhed om, hvornår der efter de gældende regler kræves godkendelser eller tilladelser. Dels vil der i modsat fald skulle rejses et meget omfattende antal straffesager. Dette har anklagemyndigheden næppe ressourcer til henset til de problemer, som anklagemyndigheden har med at rejse straffesag under den nuværende ordning – problemer der tillige påpeges i Toftegaard Nielsens rapport og som bekræftes af den trykte domspraksis. Af de 8 trykte miljøstraffesager fra 2006 endte 3 således med frifindelse.

Såfremt tilkendegivelserne i bemærkningerne skal tages for pålydende, vil der være behov for en ændring af Miljøstyrelsens vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven. Da der er tale om et radikalt brud med en mangeårig praksis, burde dette forhold have været belyst i bemærkningerne. Hertil kommer, at det er forkert, når bemærkningerne oplyser, at en ændret praksis er omkostningsfri, da den anførte ændring vil kræve betydelige ressourcer til anklagemyndighed og miljøforvaltninger.

5. Lovbemærkninger og strafansvar

Det vejledende bødekatolog i bemærkningerne går efter min opfattelse langt ud over, hvad der er dækning for i den foreslåede lovændring. Selv om der ses fortilfælde for vejledende bodekataloger i bemærkningerne til færdselsloven med den ved lov nr. 363/2005 gennemførte ændring, var dette bodekatolog ledsaget af langt mere detaljerede lovændringer og kunne underbygges af en relevant retspraksis, ligesom der forelå en fyldig betænkning nr. 1448/2004 om sanktioner for spirituskørsel. I dette tilfælde er ingen af betingelserne opfyldte. Udredningen af praksis er mangelfuld og er ikke baseret på, at Rigsadvokaten forudgående har taget skridt til at sikre et ensartet sanktionsniveau, ligesom selve ændringen af lovteksten er næsten intetsigende.

Hvis man under disse omstændigheder vil indføre væsentligt forskellige bødeniveauer for forskellige overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven, bør sådanne ændringer derfor ledsages af ændringer i lovteksten.

6. Bødekataloget ikke i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens system

Idet jeg har opgivet at foretage en udtømmende gennemgang af bødekataloget, skal jeg begrænse mig til at påpege to åbenbare modsætninger mellem taksterne og lovens system. Listevirksomheder reguleres bl.a. via miljøgodkendelser og påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 41. Hvis tilsynsmyndigheden opdager, at godkendelsesvilkårene er utilstrækkelige, kan tilsynsmyndigheden påbyde forureningsbegrænsende foranstaltninger efter miljøbeskyttelseslovens § 41, der på denne måde supplerer godkendelsesvilkårene.

Overtræder virksomheden et påbud eller et vilkår i tilladelsen, vil dette efter bemærkningerne blive takseret til 10.000 kr. – hvorimod iværksættelse af en mindre ændring af listevirksomheden takseres til 50.000 kr., selv om virksomheden ikke var opmærksom på, at ændringen var godkendelsespligtig og i øvrigt efterfølgende har fået ændringen godkendt. Systemet vil i praksis betyde, at forsætlige overtrædelser straffes langt lempeligere end uagtsomme overtrædelser, hvilket harmonerer meget dårligt med de almindelige principper i miljølovgivningen og strafferetten. Det er muligt, at denne del af bemærkningerne er inspireret af Miljøministerens slogan om "hellere tilgivelse end tilladelse", men det forekommer lidet velvalgt, når det sammenholdes med den store usikkerhed, der er om, hvilke ændringer der er godkendelsespligtige.

I forhold til affaldshåndtering sonderer lovbe-mærkningernes bødekatalog mellem fem forskellige overtrædelser: (1) ulovlig opbevaring af op til 5 skrotbiler, (2) ulovlig håndtering af affald i modstrid med miljøbeskyttelseslovens § 43 eller affaldsbekendtgørelsen, (3) ulovlig affaldsafbrænding; (4) ulovlig henkastning af affald og (5) ulovlig import eller eksport af affald. Der er imidlertid ikke i lovens system fuld dækning for denne sontring, der synes inspireret af Toftegaard Nielsens arbejdsrapport.

Mens opbevaring af skrotbiler samt eksport og import af affald er selvstændig reguleret, er de tre øvrige overtrædelser reguleret af samme system. Ulovlig affaldsafbrændning udgør en overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 43 og

affaldsbekendtgørelsen, og det samme gælder henkastning af affald, der anses som en overtrædelse af pligten til at benytte de kommunale affaldsordninger. Ganske vist kan ulovlig henkastning af affald – som det anføres i bemærkningerne – straffes efter naturbeskyttelseslovens § 28, men da denne regel ikke berøres af en ændring af miljøbeskyttelsesloven, kan strafansvaret efter naturbeskyttelsesloven ikke påvirkes af den foreslåede ændring.

Anvendes den i bemærkningerne anførte sontring på miljøbeskyttelseslovens system, vil der i alle tilfælde skulle udmåles en bøde på 20.000 kr. for ulovlig affaldshåndtering. Tages der udgangspunkt i, at koncipisten ikke er for-trolig med miljøbeskyttelseslovens regulering af affald, kan man ved en venlig læsning opfatte henkastning og afbrænding af affald som specielle delikter, der er undergivet andre kriterier for sanktionsfastsættelsen.

Men her opstår det næste problem, fordi der netop ikke er praksis for, at henkastning af skovtursaffald kan straffes efter miljøbeskyttelsesloven. Selv om der er eksempler på, at placering af større mængder erhvervsaffald kan straffes som et brud på pligten til at benytte de kommunale affaldsordninger, gælder dette ikke skovtursaffald. Den i bemærkningerne anførte bøde på 1.000 kr. for at glemme madpapir i skoven – hvorved erindres, at også simpel uagtsomhed straffes – vil derfor formentlig kræve en lovændring, således at forholdet enten omfattes af miljøbeskyttelsesloven, eller således at der også skal ske ændringer af naturbeskyttelsesloven.

Hertil kommer det selvstændige problem, at henkastning af affald efter miljøbeskyttelseslovens system kun kan rammes af pligten til at benytte de kommunale affaldsordninger. Og her er der det selvstændige problem, at en ikke ubetydelig del af de kommunale affaldsordninger er ulovlige, hvilket Miljøstyrelsen allerede i 2003 påtalte over for Kommunernes Landsfor-ening (se MAD 2003, 718), uden der dog indtil videre er sket en løsning. Den omstændighed, at en del af de kommunale affaldsordninger er ulovlige, gør det tvivlsomt, om det er muligt at sanktionere manglende overholdelse af de på-gældende ordninger.

7. Sammenfattende

Den foreslåede ændring af lovteksten er i sig selv nærmest meningsløs, da det i lovteksten anførte følger af de gældende regler og gælder, uanset om lovteksten vedtages. Forslaget til ændret lovtekst giver ikke noget indtryk eller blot antydning af de ændringer, der ifølge bemærkningerne tilsigtes med forslaget. Den med lovforslaget tilsigtede ensartethed i straffeniveau for overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven er ikke et folketingsanliggende, men henhører under anklagemyndigheden, der ved tildelingsnævn og nedlæggelse af bødepåstand er undergivet et almindeligt lighedsprincip. Hvis regeringen ikke mener, at dette fungerer tilfredsstillende, har regeringen kun sig selv at bebrejde – ligesom den har de fornødne midler til at bringe forholdet i orden.

Den i bemærkningerne indeholdte gengivelse af gældende retspraksis i miljøstraffesager fremstår tilfældig og er ikke retvisende. Dette illustreres bl.a. ved, at regeringen i bemærkningerne udtrykker sin kritik af straffeniveauet i en byretsdom, der for et år siden blev ændret til en frifindelse af landsretten. Bødevedtagelser er i bemærkningerne anvendt som synonym med retspraksis, selv om det principielt er regeringens ansvar, hvis bødeniveauet for bødevedtagelser ikke er afstemt med, hvad der kan forventes fra domstolene. Bemærkningernes brug af Toftegaard Nielsens arbejdsrapport fremstår tendentiøst og udelader de forbehold, der er taget i arbejdsrapporten.

Den i bemærkningerne foreslåede skærpelse og udvidet brug af strafansvar for simpelt uagtsomme overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven er i direkte modstrid med Miljøstyrelsens vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven, uden dette aspekt på nogen måde er belyst i bemærkningerne. De i lovforslaget omtalte posi-

tive miljøeffekter af skærpelsen er ikke underbygget af nogen form for udredning. Bødekataloget i bemærkningerne er ikke afstemt med miljøbeskyttelseslovens system, hvilket bl.a. kan give problemer i relation til ulovlig affaldshåndtering.

Såfremt der er politisk ønske om en skærpelse af straffen for miljølovsovertrædelser, udgør lovudkastet ikke et egnet grundlag. Før man går over til lovgivning, bør man først sikre en forsvarlig belysning af domstolenes strafudmåling, samt at Rigsadvokaten på grundlag heraf får af søgt, om der er behov for en skærpelse og i bekræftende fald får ændret bødepåstande i overensstemmelse hermed. På linje med f.eks. færdselslovsområdet må det tillige tilrådes, at ministeren nedsætter et uafhængigt udvalg til at udrede såvel gældende ret som de muligheder og problemer, der vil følge af en skærpelse af straffeniveauet, så Folketinget sikres et forsvarligt beslutningsgrundlag – og ikke blot skal halse efter tilsyneladende populære, men ikke gennemarbejdede lovforslag.

Noter

- 1) Se tilsvarende Moe m.fl. Miljøret, 2005, s. 372.
- 2) Om straffelovens § 196 se Toftegaard Nielsen: Kommenteret Straffelov, 2005, s. 235 ff., Toftegaard Nielsen: Miljøretten 1, 2006, s. 744.
- 3) Se f.eks. Annette Møller-Sørensen: Administrativ Håndhævelse – Natur og miljøbeskyttelse, 2003 (ph.d. afhandling).
- 4) Se hertil: Pagh: Lov og Orden på miljøområdet – myter og realitet, Juristen 1997, s. 273-395.
- 5) Den anden landsretsdom er UfR 2004, 2181 V.
- 6) De syv byretsdomme, der omtales i bemærkningerne har været trykt i Miljøretlige Afgørelser og Domme (MAD): MAD 1999, 477, MAD 1999, 978, MAD 2002, 206, MAD 2002, 208, MAD 2003, 950, MAD 2005, 1229, MAD 2005, 1629.