



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Kommunernes, miljøcentrenes og politiets håndhævelse af miljølovgivningen, 2011



Titel:

Kommunernes, miljøcentrenes og politiets
håndhævelse af miljølovgivningen
2011

Redaktion:

Miljøstyrelsen

Udgiver:

Miljøstyrelsen
Strandgade 29
1401 København K
www.mst.dk

Foto:**Illustration:****År:**

2011

Kort:**ISBN nr.**

978-87-92779-98-4

Ansvarsfraskrivelse:

Miljøstyrelsen vil, når lejligheden gives, offentliggøre rapporter og indlæg vedrørende forsknings- og udviklingsprojekter inden for miljøsektoren, finansieret af Miljøstyrelsens undersøgelsesbevilling. Det skal bemærkes, at en sådan offentliggørelse ikke nødvendigvis betyder, at det pågældende indlæg giver udtryk for Miljøstyrelsens synspunkter. Offentliggørelsen betyder imidlertid, at Miljøstyrelsen finder, at indholdet udgør et væsentligt indlæg i debatten omkring den danske miljøpolitik.

Må citeres med kildeangivelse.

Indhold

| | |
|--|-----------|
| FORORD | 5 |
| SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER | 7 |
| SUMMARY AND CONCLUSIONS | 16 |
| 1 INDLEDNING | 22 |
| 1.1 BAGGRUND OG FORMÅL | 22 |
| 1.2 METODE | 22 |
| 1.3 INDHOLD | 24 |
| 1.4 SAGSBEHANDLINGSSTATISTIKKER FOR KOMMUNERNE PÅ LANDSPLAN | 25 |
| 1.5 BESKRIVELSE AF DE GENNEMGÅEDE SAGSFORLØB | 27 |
| 1.5.1 <i>Sagsforløb fra kommunerne</i> | 27 |
| 1.5.2 <i>Sagsforløb fra miljøcentret</i> | 30 |
| 1.6 SAMMENHOLDELSE AF SAGSBEHANDLINGSSTATISTIKKERNE OG DE GENNEMGÅEDE SAGSFORLØB | 31 |
| 2 TILSYNSMYNDIGHEDERNES SAGSBEHANDLING | 33 |
| 2.1 SAGSBEHANDLINGEN I UDVALGTE KOMMUNER | 33 |
| 2.1.1 <i>Sagstyper og lovovertrædelse</i> | 33 |
| 2.1.2 <i>Sagsforløbet</i> | 36 |
| 2.1.3 <i>Samarbejdsrelationer</i> | 41 |
| 2.1.4 <i>Politisk opmærksomhed</i> | 44 |
| 2.1.5 <i>Problemområder i sagsforløbene</i> | 45 |
| 2.2 DET UDVALGTE MILJØCENTERS BESKRIVELSE AF MILJØSAGER OG SAGSBEHANDLINGEN | 47 |
| 2.2.1 <i>Sagstyper og sagsforløb</i> | 47 |
| 2.2.2 <i>Samarbejdsrelationer</i> | 50 |
| 2.2.3 <i>Problemområder i sagsforløbene</i> | 50 |
| 3 SAGSBEHANDLING AF MILJØSAGER HOS POLITIET | 52 |
| 3.1 POLITIETS BESKRIVELSE AF MILJØSAGER OG SAGSBEHANDLINGEN | 52 |
| 3.1.1 <i>Sagsforløb og sagstyper</i> | 52 |
| 3.1.2 <i>Politisk opmærksomhed</i> | 54 |
| 3.1.3 <i>Eksistensens af "ikke-sager"</i> | 54 |
| 3.1.4 <i>Samarbejde</i> | 55 |
| 3.1.5 <i>Problemområder i sagsbehandlingen</i> | 56 |
| 4 HÅNDHÆVELSE AF MILJØLOVGIVNINGEN | 58 |
| 4.1 KOMMUNERNES HÅNDHÆVELSE | 58 |
| 4.1.1 <i>Valg af håndhævelsesskridt</i> | 59 |
| 4.1.2 <i>Vurdering af de administrative håndhævelsesskridt</i> | 59 |
| 4.1.3 <i>Problemområder i den administrative håndhævelse</i> | 65 |
| 4.1.4 <i>Vurdering af foreslåede bødestørrelser</i> | 67 |
| 4.1.5 <i>Opsummering af de kommunale sagsbehandlernes håndhævelse</i> | 72 |
| 4.2 MILJØCENTRENE'S HÅNDHÆVELSE | 73 |
| 4.2.1 <i>Anvendte sanktioner og håndhævelse</i> | 73 |
| 4.2.2 <i>Vurdering af de administrative håndhævelsesskridt</i> | 73 |
| 4.2.3 <i>Problemområder i den administrative håndhævelse</i> | 74 |
| 4.2.4 <i>Opsummering af sagsbehandlernes håndhævelse</i> | 75 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.3 | POLITIETS HÅNDHÆVELSE | 75 |
| 4.3.1 | Vurdering af bødeniveauet inden for de vejledende bødeniveaues område. | 75 |
| 4.3.2 | Vurdering af bødeniveauet uden for de vejledende bødeniveaues område | 79 |
| 4.3.3 | Usikkerhedsfaktorer i relation til bødestørrelserne | 81 |
| 4.3.4 | Opsummering af politiets og anklagemyndighedens håndhævelse | 82 |
| 5 | DET GODE OG DET DÅRLIGE SAGSFORLØB | 83 |
| 5.1 | TILSYNSMYNDIGHEDERNES BESKRIVELSE AF DET GODE OG DET DÅRLIGE SAGSFORLØB | 83 |
| 5.1.1 | Det gode sagsforløb | 83 |
| 5.1.2 | Det dårlige sagsforløb | 84 |
| 5.2 | POLITIADVOKATERNES BESKRIVELSE | 84 |
| 5.2.1 | Det gode sagsforløb | 84 |
| 5.2.2 | Det dårlige sagsforløb | 84 |
| 5.3 | BEST OG WORST CASES | 85 |
| 5.3.1 | Udvælgelse af best og worst cases | 85 |
| 5.3.2 | Case beskrivelser fra kommunerne | 86 |
| 5.3.3 | Case beskrivelser fra miljøcentret | 92 |
| 5.3.4 | Tendenser i best og worst cases | 93 |
| 6 | KONKLUSION OG ANBEFALINGER | 94 |
| 6.1 | KONKLUSION | 94 |
| 6.2 | ANBEFALINGER | 94 |
| 6.2.1 | Bedre håndhævelse | 95 |
| 6.2.2 | Samarbejde | 97 |
| 6.2.3 | Prioritering af ressourcer | 98 |
| 6.2.4 | Planlægning | 100 |

Bilag:

Bilag A - Litteraturliste

Bilag B – Ramme til gennemgang af sagsforløb

Bilag C – Miljøbeskyttelsesloven § 110

Bilag D – Vejledende bødeniveauer

Bilag E – Oversigt over indsamlet sagsmateriale

Forord

Denne rapport er resultatet af projektet ”Kommunernes, Miljøcentrenes og Politiets Håndhævelse af Miljølovgivningen”.

Projektet er igangsat fordi der ønskes en kvalitativ undersøgelse af kommunernes, miljøcentrenes og politiets håndhævelse. Den årlige tilsynsberetning viser, hvor mange tilsynsbesøg, der er foretaget, herunder antal håndhævelsesinitiativer, men ikke hvordan kvaliteten af håndhævelsesindsatsen er. Ved behandlingen af lovforslaget om strafskærpelse (lov nr. 173 af 12. marts 2008 om ændring af lov af miljøbeskyttelse og forskellige andre love), hvori der blev foreslået vejledende bødeniveauer, blev det konstateret, at bødeniveauet ved politiet var uensartet i en række sammenlignelige sager. I den løbende dialog med kommunerne er det også blevet konstateret, at håndhævelsesindsatsen bliver varetaget på forskellig måde. Der er også en formodning om, at miljøsagerne ikke altid bliver ”ført helt til dørs”.

Formålet med projektet er at få klarlagt, hvordan håndhævelsen af miljølovgivningen i en afgrænset periode rent konkret foregår i kommunerne, miljøcentrene og politikredsene og at finde de gode eksempler, hvor tilsyns- og håndhævelsesindsatsen har fungeret over gennemsnittet. Samtidig er formålet at få klarlagt, om der er steder i kommunerne, miljøcentrene eller politikredsene, hvor håndhævelsen ikke er tilfredsstillende.

Projektet ligger i naturlig forlængelse af lovforslaget om strafskærpelse. Loven trådte i kraft den 1. april 2008. Formålet med lovændringen var en generelt skærpelse af bødeniveauet i de mindre alvorlige sager om overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven og har til formål at hæve bundniveauet for bøder på miljøbeskyttelseslovens område – både for privates og erhvervsdrivendes overtrædelser. Formålet med lovændringen var også at ensrette bødeudmålingen og der foreslås vejledende bødeniveauer.

Baggrunden for projektet er bl.a. tilsynsberetningen 06 og 07 som viste et faldende tilsynsindsats. Dette skal ses i sammenhæng med at ministeren sammen med KL i juni 2008 sendte et brev ud til alle kommunerne, hvori det blev pointeret, at ministeren betragtede 2008 som et ”normal-år”. Det er også besluttet, at der skal være mere fokus på tilsynsområdet bl.a. via projektet om Miljøstyrelsens miljøtilsyn og en afholdt tilsynskonference for kommunerne og centrene i september 2009. Derudover vil der ske en opdatering af Miljøstyrelsens håndhævelsesvejledning og vejledning om egenkontrol er færdiggjort (nr. 2/2010).

Undersøgelsen blev igangsat og gennemført før de organisatoriske ændringer vedr. miljøcentrene, blev gennemført pr. 1. januar 2011. Denne ændring indebærer, at behandlingen af virksomhedssager fagligt og organisatorisk er flyttet fra den tidligere By- og Landskabsstyrelsen til Miljøstyrelsen. Al dataindsamling vedrører perioden før disse ændringer; de indsamlede sager er fra tiden før dette tidspunkt og alle interviews med kommuner og Miljøcentret vedrører tiden før ændringerne. Det er således alene rapportens analyse, der delvist er blevet udarbejdet i 2011. Derfor er der ikke i rapporten foretaget nogen vurdering af de skete ændringer og disses eventuelle betydning for analysens konklusioner, hvilket heller ikke var en del af analysens formål.

Projektet har været styret af en arbejdsgruppe under Miljøstyrelsen under ledelse af Tina Strand Overgaard fra Miljøstyrelsen Erhverv. Rigsadvokaten og KL har været del af en følgegruppe til projektet. Rambøll Management har med Manager Henning Thomsen som projektleder fungeret som konsulent på projektet, og Chefkonsulent, cand.jur. Casper Schmidt har ligesom chefkonsulent Ulrik Buhl og Helene Bundgaard Rohde fra Rambøll Management deltaget i arbejdsgruppens møder. Konsulenterne fra Rambøll Management har stået for udarbejdelse af rapporten.

Sammenfatning og konklusioner

Formålet med undersøgelsen af håndhævelsen af miljølovgivningen har været at få klarlagt, hvordan håndhævelsen rent konkret foregår i kommunerne, miljøcentrene og politikredsene i en afgrænset periode og at finde de gode eksempler, hvor tilsyns- og håndhævelsesindsatsen har fungeret over gennemsnittet.

Datagrundlaget

Undersøgelsen er gennemført på grundlag af interviews med sagsbehandlere i ni kommuner, et miljøcenter og fire politikredse og gennemgang af konkrete sager herfra. Sagerne fra kommunerne og miljøcentret er udvalgt blandt sager, der er opstået eller løbende blevet sagsbehandlet i 2009, og som har givet anledning til håndhævelsesskridt i form af indskærpelser, påbud og politianmeldelser. Disse sager følges skridt for skridt gennem myndighedens sagsbehandling og videre til politiet og anklagemyndigheden, hvor der er indgivet en politianmeldelse.

Ved udvælgelsen af kommuner er det tilstræbt at medtage et bredt udsnit af samtlige kommuner. Der er udvalgt tre kommuner i tre forskellige politikredse, og udvælgelsen er blandt andet sket på baggrund af kommunernes indberetning om tilsynsindsatsen til Miljøstyrelsen. Kommunerne er dels valgt ud fra deres tilsynsfrekvens og dels ud fra de valg af håndhævelsesskridt, de har indberettet til Miljøstyrelsen, eksempelvis om kommunens tilsynsindsats har medført mange eller få politianmeldelser. Samtidig er der ved udvælgelsen lagt vægt på, om kommunen primært fører tilsyn med industrivirksomheder, landbrug eller en blanding af de to. Derudover er der valgt et miljøcenter til analysen, som er omfattet af en fjerde politikreds.

Det har været målet at udvælge 8-10 sager pr. tilsynsmyndighed. En enkelt kommune har været tilbageholdende med udlevering af sager, og der er kun indhentet en enkelt sag herfra. I andre kommuner er der indhentet op til 17 sager. Der er i alt indsamlet 81 sager fra kommunerne og miljøcentret. Sagerne vedrører tilsyn under miljøbeskyttelsesloven, husdyrgodkendelsesloven og alle tilhørende bekendtgørelser.

Sagerne er udvalgt efter Miljøstyrelsens oplæg til projektbeskrivelse. Der ønskedes særligt indblik i de sager, hvor der er foretaget mere end to indskærpelser, udstedt påbud eller foretaget politianmeldelser. Der er således ikke tilstræbt nogen repræsentativ stikprøve. Tværtom er sagerne udvalgt på en måde som i forhold til den samlede sum af sager giver en skæv sammensætning i forhold til antal givne påbud, indskærpelser og politianmeldelser.

Udvælgelsen af sager fra miljøcentret er sket med udgangspunkt i en samlet liste over centrets sager fra 2009. Otte sager med de mest vidtgående håndhævelsesskridt blev udvalgt til analysen, og der er altså heller ikke her søgt nogen repræsentativ stikprøve.

I løbet af perioden fra indsamling af sager til afrapportering er der løbende blevet fulgt op på uafsluttede sagsforløb ved tilsynsmyndigheden såvel som ved anklagemyndigheden.

Statistiske opgørelser på landsplan

En statistisk opgørelse af det samlede antal af tilsynsbesøg og resulterende håndhævelser på landsplan er indledningsvist gennemgået og analyseret. Der er således ikke tale om en gennemgang af de udvalgte sager.

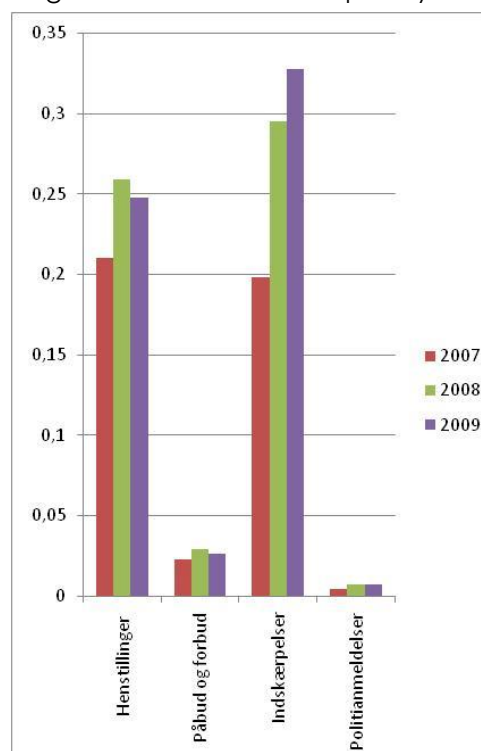
Nedenstående tabel viser de faktiske tal for tilsynsbesøg og håndhævelser, som fremstilles i Tabel 0.1.

Tabel 0.1: Håndhævelser i 2007 til 2009

| | Henstillinger | Påbud og forbud | Indskærpelser | Politi-anmeldelser | Antal tilsynsbesøg |
|------|---------------|-----------------|---------------|--------------------|--------------------|
| 2007 | 4.394 | 489 | 4.148 | 93 | 20.921 |
| 2008 | 5.675 | 626 | 6.458 | 147 | 21.877 |
| 2009 | 5.819 | 602 | 7.704 | 160 | 23.481 |

Kilde: Rambøll; baseret på "Håndhævelser pr landsdel" og "Antal politianmeldelser pr tilsynsbesøg", materiale fremsendt af Miljøstyrelsen.

Figur 0.1: Håndhævelser pr. tilsynsbesøg i 2007 til 2009



Kilde: Rambøll; baseret på "Håndhævelser pr landsdel" og "Antal politianmeldelser pr. tilsynsbesøg", materiale fremsendt af Miljøstyrelsen.

Over treårs perioden 2007-2009 er antallet af årlige tilsynsbesøg steget med ca. 10 %. I samme periode er antallet af vedtagne håndhævelser pr. tilsynsbesøg vedr. Miljø-lovgivningen steget fra 0,4 til 0,6 pr. besøg. Fordelingen af disse på håndhævelseskategorier er illustreret i Figur 0.1.

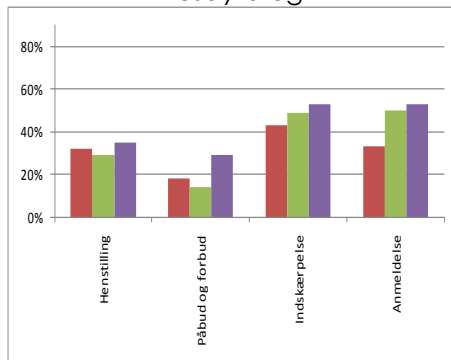
Antallet af håndhævelser har altså været stigende i perioden, og stigningen har været størst for indskærpelser. Procentvist har stigningen i antallet af politianmeldelser også været stor. Antallet af henstillinger samt påbud og forbud pr. tilsynsbesøg har dog efter en stigning fra 2007 til 2008 været faldende fra 2008 til 2009.

Ved en opdeling af håndhævelser på erhvervs-kategorierne, husdyrbrug og industri, er der, som illustreret i Figur 0.2, givet gennemsnitligt langt flere henstillinger og påbud/forbud pr. tilsynsbesøg til industrivirksomheder end ved tilsynsbesøg til husdyrbrug, men der er dog en svag tendens mod en udjævning af det gennemsnitlige antal

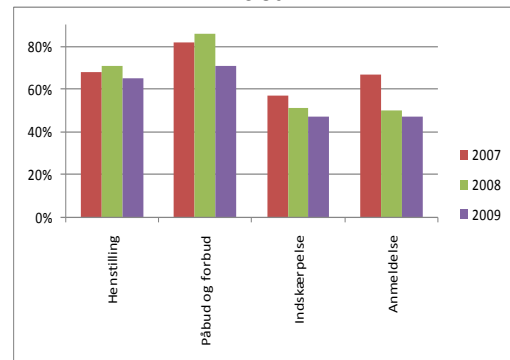
håndhævelser pr. tilsynsbesøg for de to erhvervs-kategorier.

Der har ikke været grundlag for at bedømme, om denne udvikling i antal håndhævelser per tilsynsbesøg er et udtryk for en skærpelse af brugen af håndhævelsesskridt indenfor husdyrbrugsområdet eller en lempelse indenfor industriområdet. Projektet har ikke haft til formål at undersøge baggrunden for ændringerne nærmere.

Figur 0.2: Fordeling på erhverskategorier
Husdyrbrug



Industri



Kilde: Rambøll, udregninger baseret på "Antal politianmeldelser pr tilsynsbesøg", materiale fremsendt af Miljøstyrelsen.

Den anvendte stikprøves sammensætning

Fordelingen af håndhævelser i den betragtede stikprøve kan, som nævnt, ikke forventes at afspejle fordelingen på landsplan som følge af den måde, sagerne er udvalgt på. Det fremgår tydeligt af Tabel 0.2, der viser fordelingen af håndhævelser i de gennemgåede sager i stikprøven samt den nationale statistik for håndhævelser i 2009.

Tabel 0.2: Fordeling af håndhævelsesskridt på kommunale sager og sager fra miljøcenter

| | Ni kommuner | Et miljøcenter | National statistik 2009 |
|----------------------------|-------------|----------------|-------------------------|
| Henstilling | 22,1 % | 23,1 % | 40,7 % |
| Påbud og forbud | 7,4 % | 38,5 % | 4,2 % |
| Indskærpelse | 54,8 % | 38,5 % | 53,9 % |
| Politianmeldelse | 15,7 % | 0 % | 1,1 % |
| Antal håndhævelser i alt | 299 | 13 | 14.285 |
| Antal sager i alt | 73 | 8 | 23.481 |
| Antal håndhævelser pr. sag | 4,1 | 1,6 | 0,6 |

Kilde: Rambøll; baseret på "Håndhævelser pr landsdel" og "Antal politianmeldelser pr tilsynsbesøg", materiale fremsendt af Miljøstyrelsen.

Der er blandt de indsamlede sager en tydelig overrepræsentation af sager med påbud mm. og politianmeldelser, ligesom antallet af håndhævelser pr. sag i stikprøven er meget højt i forhold til landsgennemsnittet. Dette skyldes, at der er søgt at indsamle sager, hvor der er foretaget mere end to indskærpelser, udstedt påbud eller foretaget politianmeldelser. De gennemgåede sager fra miljøcentret har gennemsnitligt medført færre og mindre vidtgående håndhævelser end de kommunale sager, f.eks. er der i sagerne fra miljøcentret ingen eksempler på politianmeldelser. I en vurdering heraf skal det dog tages i betragtning, at der har været tale om et begrænset antal sager fra miljøcentret, og at disse alle er hentet fra et enkelt miljøcenter.

Kommunernes sagsbehandling og håndhævelse

De kommunale sager er opdelt på husdyrbrugs- og industri sager. En stor andel af husdyrbrugssagerne omhandler overproduktion og anden udvidelse efter husdyrgodkendelseslovens §§ 10-12, hvorimod en typisk industrisag omhandler ulovlig affalds- eller materialehåndtering eller udledning af stoffer.

Ifølge de interviewede sagsbehandlere fra kommunerne har industrivirksomhederne en mere positiv indstilling til miljøtilsyn end husdyrbrugene, ligesom større virksomheder generelt har en mere positiv indstilling til miljøtilsyn end de mindre. Det bevirker, at industrivirksomhederne og de større virksomheder generelt er bedre til at overholde miljølovgivningen end husdyrbrugerne og de mindre virksomheder. Den mere positive indstilling hos virksomhederne kan ifølge sagsbehandlerne påvirke sagsforløbet positivt, og f.eks. bevirke, at industrivirksomhederne selv retter henvendelse til myndigheden i tvivlsspørgsmål.

De kommunale sagsbehandleres vurderinger af kommunalreformen i 2007 og dennes betydning for sagsbehandlingen i kommunerne spænder vidt. I nogle kommuner oplevedes en skærpelse af håndhævelsen, mens der i andre kommuner ikke er oplevet nogen nævneværdig forskel. Sagsbehandleres forskellige oplevelser heraf kan skyldes forskellige udgangspunkter i kommunerne, men også det forhold at kommunernes ansvarsområde er ændret, kan vanskeliggøre en sammenligning og en vurdering af, om der er sket en skærpelse eller ej.

I analysen er der observeret en række eksempler på lempelig håndhævelse i den kommunale sagsbehandling. Over halvdelen af de interviewede sagsbehandlere fortæller, at de ofte i omfattende husdyrbrugssager undlader at påtale mindre overtrædelser, bl.a. fordi det opleves, at husdyrbrugerne reagerer opgivende, hvis de står overfor et stort antal udbedringer. Dette er kendt som "ikke-sager" hos kommunerne, altså sager, hvor der burde være sket håndhævelse, men hvor dette ikke er sket.

Sammenholdes de udvalgte sager med kravene i håndhævelsesvejledningen er det det overordnede indtryk, at håndhævelsen i mange tilfælde ikke lever op til kravene. I de udvalgte sager gives der således mange tilfælde henstillinger, selvom der i den konkrete sag er tale om klart konstaterede overtrædelser af lovgivningen eller vilkår fastsat med hjemmel i lovgivningen. Efter håndhævelsesvejledningen burde sådanne overtrædelser have givet anledning til indskærpelser. Dertil kommer en del af indskærpelserne, som burde være fulgt op med en politianmeldelse.

Den lempelige håndhævelse kan, efter de kommunale sagsbehandleres opfattelse, til dels skyldes samarbejdet med andre myndigheder, herunder især med politiet og anklagemyndigheden. Sagsbehandlerne oplever i mange tilfælde problemer i samarbejdet med eksterne parter, samt at sagsforløbene kan forlænges som følge heraf. De oplever ofte, at politiet og anklagemyndigheden prioriterer andre sagstyper højere. Ifølge sagsbehandlerne kan erfaringer med samarbejdet medvirke til en større tilbageholdenhed hos sagsbehandlerne med at involvere de eksterne parter i sagsforløbet herunder involvering af politiet gennem politianmeldelse.

Tilbageholdenhed med politianmeldelse skyldes dog ikke kun sagsbehandleres erfaringer med samarbejdet, men også i en vis grad indstillingen til politianmeldelser på det lokalpolitiske niveau. I over halvdelen af de kontaktede kommuner oplever sagsbehandlerne i større eller mindre grad en politisk modstand mod politianmeldelser. Det kan medføre, at der opstår en anden type af "ikke-sager", nemlig sager hvor overtrædelser burde blive håndhævet med politianmeldelser, men hvor det ikke sker.

Der er i analysen konstateret en del fejl af forskellig rækkevidde i kommunernes administrative håndhævelse. Det drejer sig om forkert progression mellem håndhævelsesskridtene, manglende eller forkert specificering af paragraffer i lovgivningen og uberettigede fristforlængelser. Resultatet heraf har været forlængelser af sagsforløb og uhensigtsmæssige påvirkninger af sagernes udfald.

Ved politianmeldelse foreslår sagsbehandlerne ikke altid en bødestørrelse for overtrædelserne. Der er dog blandt politiadvokaterne i anklagemyndigheden forskellig holdning til, hvorvidt det er tilsynsmyndighedernes opgave at foreslå bødestørrelse. I de sager, hvor sagsbehandlerne foreslår bødestørrelser, vurderes de i fire ud af syv tilfælde at være i overensstemmelse med de vejledende bødeniveauer (findes i Bilag D).

Den lempelige håndhævelse samt de konstaterede fejl kan, udover overstående, forklares med manglende juridiske kompetencer hos de kommunale sagsbehandlere. Flere af de kommunale sagsbehandlere vurderer således, ligesom repræsentanter for anklagemyndigheden, at der er behov for hjælp til det rent formelle eller juridiske i den kommunale sagsbehandling.

Miljøcentrets sagsbehandling og håndhævelse

Miljøcentrenes sagsbehandlere fører tilsyn med industrivirksomheder, som ofte er større end industrivirksomhederne under kommunalt tilsyn. Størstedelen af de gennemgåede sager fra miljøcentret omhandler godkendelse af vilkår eller håndhævelse af allerede fastsatte vilkår for virksomhederne, f.eks. i deres miljøgodkendelser. Det er vigtigt at understrege, at sagsgennemgang og analyse her udelukkende baseres på sager fra eet miljøcenter og på interviews med en sagsbehandler og en kontorchef fra samme miljøcenter. I nedenstående benævnes disse som sagsbehandlerne.

Miljøcentrets sagsbehandlere fortæller, at virksomhederne, de fører tilsyn med, er samarbejdsvillige og generelt har en positiv indstilling til miljølovgivningen og overholdelsen heraf. Derfor vurderer sagsbehandlerne, at en dialogbaseret tilgang til miljøtilsyn i de fleste tilfælde er hensigtsmæssig.

Heri kan ligge en del af forklaringen på, at sager fra miljøcentret sjældent fører til politianmeldelse, hvilket bekræftes af sagsgennemgangen samt af interviews med sagsbehandlere i miljøcentret og hos anklagemyndigheden. Sagsbehandlerne fortæller, at den dialogbaserede tilgang i nogle tilfælde medfører "ikke-sager" i den forstand, at sagsbehandlerne kan undlade at håndhæve forhold, som i henhold til håndhævelsesvejledningen burde være håndhævet. Helt konkret fortælles det, at ikke alle sagsbehandlere ved Miljøcentret dokumenterer eventuelle aftaler, som indgås med virksomhederne, hvilket må give anledning til "ikke-sager". De understreger dog, at såfremt overtrædelser bør politianmeldes, bliver det gjort, og derfor opstår der kun "ikke-sager" i forbindelse med overtrædelser af mindre betydning.

Analysen viser generelt, at sagsbehandlerne fra miljøcentret har styr på det juridiske i sagsbehandlingen. Der er dog fundet nogle få sager, hvor overtrædelser burde have givet anledning til en henstilling eller indskærpelse, men som i praksis kun er blevet påtalt af sagsbehandlerne. Der har dog her været tale om mindre alvorlige overtrædelser, og en situation, hvor sagsbehandleren muligvis har valgt at lave en uformel aftale med virksomhederne frem for at håndhæve, jf. ovenfor.

Ingen af de gennemgåede sager fra miljøcentret involverer politianmeldelser, hvilket heller ikke vurderes som nødvendigt i de konkrete sager. Den dialogbaserede tilgang kan være en mulig årsag til, at sagsforløb løses før politianmeldelse bliver nødvendigt. Sagsbehandlerne viser en klar præference for denne tilgang, for eksempel gennem en udtalelse om, at sagsbehandlerne finder det problematisk, at håndhævelsesvejledningen hurtigt kræver politianmeldelse. Analysen viser, at miljøcentret opnår lige så gode resultater som kommunerne med den dialogbaserede tilgang, som desuden kræver mindre indsats. Der vurderes

alligevel at være en fare ved tilgangen, f.eks. at det tætte forhold mellem tilsynsmyndighed og virksomhed kan medføre en for forstående og eftergivende håndhævelse. Gældende regler skal naturligvis overholdes, også i ovennævnte tilfælde, hvor sagsbehandlerne påtaler forhold, som burde indskræpes.

Som konsekvens af meget få politianmeldelser er der kun lidt samarbejde mellem miljøcentret og politiet samt anklagemyndigheden. Det begrænser sig hovedsageligt til risikotilsynene, hvor sagsbehandlere fra miljøcentret, politiet, arbejdstilsynet og brandvæsnet fører samlet tilsyn med særlige risikovirksomheder. Sagsbehandlerne fra miljøcentret fremhæver desuden de gode erfaringer med samarbejde på tværs af miljøcentrene gennem kompetencenetværk.

Anklagemyndighedens sagsbehandling og håndhævelse

Advokaturet for særlov, som blev oprettet i hver politikreds som følge af politireformen i 2007, håndterer bl.a. de miljøsager, der politianmeldes af tilsynsmyndighederne. I en enkelt af de interviewede politikredse havde det ikke endnu været muligt at etablere organiseringen med særlovsadvokatur. I stedet havde man her midlertidigt benyttet sig af den gamle decentraliserede struktur indtil endelig overgang til den nye organisering i 2010. I de andre kredse har der også været større eller mindre problemer i forbindelse med omstruktureringen.

Anklagerne bekræfter, at visse typer af sager af forskellige grunde opprioriteres i særlovsadvokaturet, og at bl.a. miljøsager som følge heraf må prioriteres lavere og til tider må vente lang tid hos anklagemyndigheden. Dermed bekræftes de kommunale sagsbehandlers udsagn om, at sagsforløbet i politianmeldte sager kan trække ud. Samtlige anklagere tilstræber dog ifølge egne udsagn, at miljøsager ikke forældes hos anklagemyndigheden, men der er i sagsgennemgangen eksempler på, at miljøsagsbehandlingen kan vente i op til flere år.

Der er blandt politiadvokaterne delte meninger om samarbejdet med tilsynsmyndighederne, men i de fleste tilfælde beskrives den løbende dialog om sagens forløb som god. Nogle anklagere nævner, at tilsynsmyndighederne ikke altid er gode til at indsamle og fremsende alt relevant materiale til anklagemyndigheden, og at der som følge heraf må foretages yderligere efterforskning eller at sagen i værste fald må opgives. Dette sker dog kun sjældent.

Nogle af politiadvokaterne vil gerne have mere formaliseret samarbejde med tilsynsmyndighederne og ønsker konkrete tiltag til at styrke samarbejdet mellem myndighederne. Hos én politikreds er dette realiseret gennem et møde mellem alle myndighederne, hvor chefanklageren holdt oplæg og orienterede om korrekt "pakning" af sager (dvs. at sagen er fremsendt med de korrekte og nødvendige dokumenter).

Analysen af anklagemyndighedens sagsbehandling og håndhævelse er alene baseret på en gennemgang af de sagsforløb, som har medført politianmeldelse, og som er afsluttet. De fremsendte sagsforløb indeholder 28 politianmeldelser fordelt på 24 sager, og heraf er 17 politianmeldelser afsluttet. De resterende 11 politianmeldelser afventer fortsat behandling hos anklagemyndigheden eller ved retten, og er derfor ikke medtaget i vurderingen.

De 17 politianmeldelser fordeler sig på otte sager indenfor de vejledende bødeniveauer og ni sager udenfor de vejledende bødeniveauer. Til disse ni sager findes ikke et vejledende bødeniveau at vurdere bødestørrelser i forhold til, og dermed hviler vurderingen, på hvad der menes at være praksis. Påtalen er opgivet i én sag og tiltalte blev frifundet i yderligere én sag indenfor de vejledende

bødeniveauer. Tilsvarende er påtalen opgivet i seks sager udenfor de vejledende bødeniveauer.

Der er foretaget en vurdering af den faktiske bødestørrelse i henhold til de vejledende bødeniveauer i seks sagsforløb. I én af disse vurderes den endelige bøde ikke at være i overensstemmelse med de vejledende bødeniveauer. Sagen afgøres ved udeblivelsesdom. Der kan dog også være taget hensyn til faktorer ved fastsættelse af bøde, som ikke fremgår af sagsakterne.

Best og Worst cases

I denne del af analysen, som findes i afsnit 5.3, kategoriseres best og worst cases efter fire kriterier udviklet til formålet:

- Håndhævelsesvejledningen følges, der træffes en rigtig afgørelse, og der idømmes den rette bødestørrelse.
- Sagsforløbet og afgørelsen hos tilsynsmyndighederne og/eller anklagemyndigheden forløber så hurtigt som muligt set i forhold til sagens forudsætninger.
- Der er et godt samarbejde om sagen med eksterne partnere i det omfang, der er behov herfor.
- Der er et godt samarbejde om sagen mellem tilsynsmyndigheden og virksomheden.

De første to kriterier anses som centrale for analysen. Såfremt en sag ikke leder frem til et rigtig beslutning i rette tid, kan denne ikke kategoriseres som en god sag, men sagen kan dog heller ikke kategoriseres som god, blot fordi der nås frem til en rigtig beslutning uden unødige forsinkelser. Kun de sager, hvor sagsbehandlerne samtidigt foretager en særlig indsats eller hvor samarbejdet er afgørende for sagens udfald, kategoriseres sagen som god. I nogle sagsforløb samarbejdes der ikke med eksterne parter, og i disse tilfælde udgår derfor det tredje kriterium.

14 sager kategoriseres som best cases, og 12 sager kategoriseres som worst cases. Den største forskel mellem best og worst cases er udover de nævnte kriterier, at worst cases oftest er mere komplicerede sagsforløb, som stiller krav til myndighedernes kompetencer og til samarbejdet imellem myndighederne. I erhvervskategorien husdyrbrug omhandler samtlige worst cases overproduktion, mens sagerne i de andre kategorier fordeler sig over flere sagstyper.

Forslag til forbedringer

Afslutningsvist præsenteres en række anbefalinger til forbedringer i sagsbehandlingen, der primært er baseret på eller udviklet med udgangspunkt i forslag, der er fremsat af interviewpersoner hos myndighederne. Forslagene er vurderet og kommenteret på baggrund af den samlede analyse af sagsbehandlingen.

De væsentligste forslag er kort beskrevet i det følgende. Der skelnes mellem forslag vedr. selve håndhævelsen, samarbejdet myndighederne imellem, prioriteringen af indsatsen og vedr. planlægning og administration.

Bedre håndhævelse gennem klare retningslinier

Det foreslås, at håndhævelsesvejledningen, som er fra 2005, opdateres i forhold til nyere lovgivning.

I forbindelse hermed foreslås klarere retningslinier for håndhævelse med henblik på at sikre kvaliteten i håndhævelsen. Det foreslås konkret, at Miljøstyrelsen tager initiativ til at igangsætte et samarbejde om en konkretisering af den eksisterende

vejledning vedrørende anvendelse af bagatelgrænser, brugen af forskellige håndhævelsesskridt og politianmeldelser samt fastsættelse af bødeforslag.

Det foreslås videre, at Miljøstyrelsen overvejer, hvorvidt det ene begreb, henstilling eller bagatelgrænse, bør udgå i miljøsagsbehandlingen eller om der bør ske en præcisering med en klar skelnen mellem brugen af de to begreber. Dette kan forventes at medføre mere ensartet sagsbehandling på tværs af tilsynsmyndighederne.

Sagsbehandlerne efterlyser en bedre vejledning i forbindelse med særlige sager og i forbindelse med fastsættelse af bødeforlæg. Dette vil kunne ske med inddragelse af flere konkrete eksempler og domspraksis i håndhævelsesvejledningen eller ved at oprette en database med eksempler på sagsforløb, som tilsynsmyndighederne kan bruge til erfaringsudveksling.

Bedre håndhævelse gennem udvidede juridiske kompetencer hos kommunerne

Det bør overvejes at tilføre de kommunale sagsbehandlere yderligere juridiske kompetencer gennem efteruddannelse af eksisterende medarbejdere, eller gennem et ikke nærmere specificeret minimumskrav om juridisk baggrund ved ansættelse af nye medarbejdere. Alternativt kan det ske ved, at tilsynsmyndighederne opfordres til at ansætte eller gøre brug af et mindre antal jurister, som har til opgave at give en juridisk kvalitetssikring af håndhævelsen. De relevante kompetencer kan desuden indhentes gennem større grad af erfaringsudveksling mellem sagsbehandlerne.

Bedre håndhævelse gennem bedre miljømæssige kompetencer hos anklagemyndighederne

Det kan overvejes at arbejde for en øget specialisering af politiadvokaterne på miljøområdet, eller at forbedre den miljømæssige kompetence hos anklagemyndighederne gennem kursusvirksomhed eller ved at arbejde for et tættere samarbejde mellem sagsbehandlere og politi.

Bedre samarbejde gennem etablering af en personlig kontaktperson ved anklagemyndigheden eller politiet

På baggrund af konkrete, positive erfaringer er der fremsat forslag om, at hver tilsynsmyndighed eller afdeling i tilsynsmyndigheden får tildelt en personlig kontakt ved anklagemyndigheden. Derved vil man kunne opnå en positiv effekt på kvaliteten af håndhævelsesindsatsen. Dette forslag kan være svært at gennemføre i praksis, og man kan overveje i stedet, at etablere klare aftaler om tilsynsmyndighedernes kontakt til anklagemyndighederne og om adgangen til kontaktpersoner på lokalstationerne.

Bedre samarbejde gennem klarere rollefordeling og forventningsafstemning mellem myndighederne

Der foreslås udarbejdet en klar rollefordeling for anklagemyndighedens samarbejde med tilsynsmyndighederne med henblik på at sikre klarhed omkring følgende:

- Hvem skal foretage tilsynet?
- Hvem står for det juridiske?
- Hvem kommer med bødeforslag?
- Noteres et evt. bødeforslag skriftligt i politianmeldelsen eller andre steder? Hvor ofte mødes myndighederne?

En sådan rollefordeling må baseres på en lokal/regional samarbejdsaftale mellem anklagemyndigheden og tilsynsmyndighederne. Rigsadvokaten bør her være initiativtager og udarbejde overordnede retningslinier for samarbejdsaftalerne. .

Samarbejde på tværs af tilsynsmyndighederne

Et samarbejde på tværs af tilsynsmyndighederne vil skabe et godt grundlag for en forøget erfaringsudveksling omkring særlige sagsforløb. Det eksisterende samarbejde baseres i høj grad på personlige relationer. Gennem en formalisering kan det sikres, at samarbejdet spænder videre end blot mellem sagsbehandlere, som kender hinanden på forhånd. Formaliserede procedurer for tilsynsmyndighedernes samarbejde kan indgå i håndhævelsesvejledningen.

Flere kampagneaktiviteter

Flere sagsbehandlere foreslår kampagneaktiviteter, som en effektiv måde, at nå et større antal virksomheder gennem mindre indsats. Det foreslås, at sagsbehandlerne sætter krav til de berørte virksomheder om at frembringe relevant dokumentation for udbedring, således at den personlige opfølgning kan koncentreres om de virksomheder, der ikke fremsender dokumentationen.

Udover de åbenlyse områder, hvor virksomhederne skal udføre egenkontrol, kan tilsynsmyndighederne overveje kampagner f.eks. mod overproduktion i landbrug, hvilket kan baseres på opslag i det Centrale Husdyrbrugs Register. Miljøstyrelsen kan være initiativtager i forbindelse med dette forslag, og f.eks. stå for at igangsætte kampagner med forskellige temaer.

Afskaf helhedstilsyn

Det kan overvejes, at overlade ansvaret for tilsynets organisering til tilsynsmyndighederne og lade dem tage stilling til, om de vil foretage helhedstilsyn, tematisk tilsyn eller tilsyn i forhold til den enkelte virksomheds historik. En sådan ændring vil lette eventuelle ønsker om mere tilsyn af "besværlige" virksomheder og færre af de lovlydige.

Summary and conclusions

This report is the result of the project: "Enforcement of corporate environmental regulation in the municipalities, the environmental centres and the police". The project aimed at clarifying how the enforcement of the environmental legislation takes place, pointing at best and worst cases within the field as well as identifying potential improvements.

The study was initiated before the organisational changes of the environmental centres, which were effective from January 2011, and which have affected the distribution of responsibilities in the field. However, all data collection and interviews concerns the period before the organizational changes, and therefore no assessment has been made concerning the new institutional set-up and their possible implications for the conclusions of the study.

Data

The study has been conducted on the basis of interviews with caseworkers in nine municipalities, one Environmental Centre, and four regional police offices as well as a detailed review of selected environmental cases from 2009 from the same offices. About 8-10 cases have been collected from each of the nine municipalities with emphasis on including cases with more than one type of enforcement actions in terms of injunctions, admonitions, and police reports. The municipalities include both urban and rural municipalities.

Countrywide statistical data

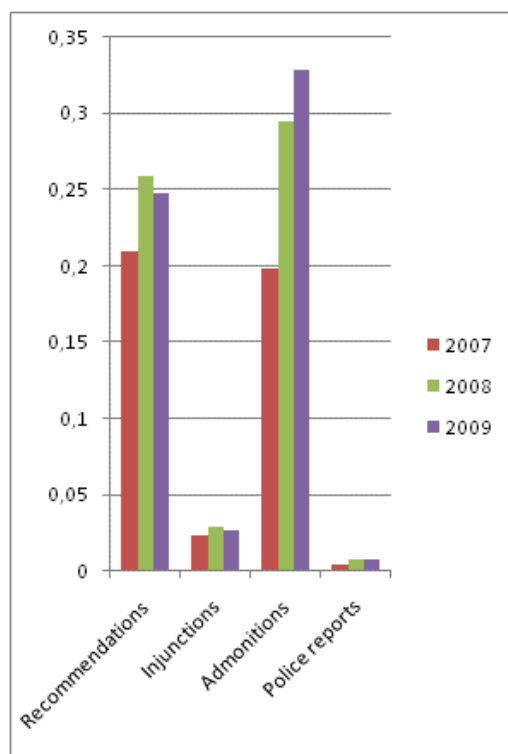
Available country-wide statistical data has initially been analysed to give an impression of the amount of enforcement activities. The following table shows the number of supervisory visits and enforcement actions in Denmark.

Table 0.1: Enforcement actions in Denmark 2007 - 2009

| | Recommendations | Injunctions | Admonitions | Police reports | Number of supervisory visits |
|------|-----------------|-------------|-------------|----------------|------------------------------|
| 2007 | 4.394 | 489 | 4.148 | 93 | 20.921 |
| 2008 | 5.675 | 626 | 6.458 | 147 | 21.877 |
| 2009 | 5.819 | 602 | 7.704 | 160 | 23.481 |

Source: Rambøll; based on "Håndhævelser pr landsdel" and "Antal politianmeldelser pr tilsynsbesøg", material delivered by the Environmental Protection Agency.

Figure 0.1: Enforcements per. Supervisory visit in 2007 - 2009



During this period, the number of annual supervisory visits has increased by about 10 %, and the number of enforcement actions per visit has increased from 0,4 to 0,6 per. visit. The breakdown of these by category of enforcement actions is illustrated in Figur 0.1.

The number of enforcement actions has been increasing during the period and the increase has been largest for admonitions. The number of recommendations and injunctions per supervisory visit increased from 2007 to 2008 and fell 2008 to 2009.

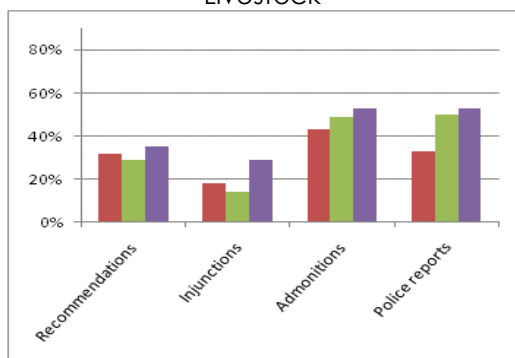
Figure 0.2 illustrates the distribution of enforcement actions during the period by business sector (livestock production and industry)

Kilde: Rambøll; based on "Håndhævelser pr landsdel" and "Antal politianmeldelser pr. tilsynsbesøg" material received from the Environmental Protection Agency.

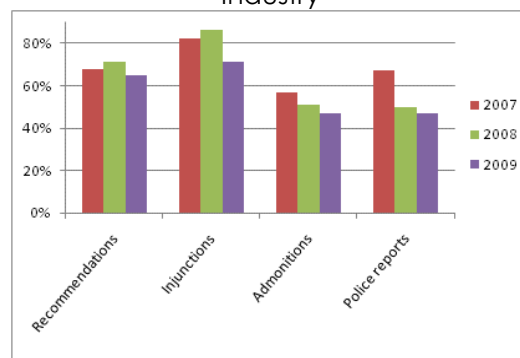
On average, the largest number of recommendations and injunctions per visit are given to industrial enterprises, but the trend seems to be directed towards a slightly more equal distribution between the business sectors.

It is not possible to conclude whether the development in the number of enforcement actions reflects a tightening of the enforcement of livestock, but this question is also outside the scope of the study.

Figur 0.2: Distribution by business sector
Livestock



Industry



Kilde: Rambøll, based on "Antal politianmeldelser pr tilsynsbesøg", material received from the Environmental Protection Agency.

The composition of the applied sample of proceedings

As a result of the applied sample selection criteria the sample of proceedings cannot be expected to reflect the actual distribution of cases in the municipalities. A comparison of the sample distribution by enforcement action and the

corresponding distribution of such actions at country level in 2009 is shown in Table 0.2.

Table 0.2: Distribution of enforcement actions for the municipalities and the environmental centres

| | Nine municipalities | One environmental centre | National statistics 2009 |
|------------------------------|---------------------|--------------------------|--------------------------|
| Recommendations | 22,1 % | 23,1 % | 40,7 % |
| Injunctions | 7,4 % | 38,5 % | 4,2 % |
| Admonitions | 54,8 % | 38,5 % | 53,9 % |
| Police reports | 15,7 % | 0 % | 1,1 % |
| No. of enforcement actions | 299 | 13 | 14.285 |
| No. of cases | 73 | 8 | 23.481 |
| Enforcement actions per case | 4,1 | 1,6 | 0,6 |

Source: Rambøll; based on "Håndhævelser pr landsdel" and "Antal politianmeldelser pr tilsynsbesøg", material received from the Environmental Protection Agency.

The overrepresentation of cases with injunctions and police reports and the high number of enforcement actions per case is a result of the sample selection where cases with a certain number of enforcement actions were preferred. The overrepresentation of such cases is less for the environmental centre, but it has to be kept in mind that all cases come from only one individual centre.

Casework and enforcement in the municipalities

The municipalities deal with cases concerning livestock production and industry. A major part of livestock cases concern overproduction and other expansions according to the law on livestock approval, whereas a typical industry case deals with illegal waste or material handling or discharge of substances.

According to the interviewed caseworkers, the industrial enterprises have a more positive approach to environmental supervision than livestock producers, and larger enterprises are generally more positive than small ones. This is reflected in the compliance with the law and also affects the process of supervision in a positive manner.

A number of examples of lenient enforcement are observed in the municipal proceedings. Over half of the interviewed caseworkers report that they often in extensive livestock cases fail to reprimand minor violations as stock farmers are despondent if they face a large number of remediation actions. This is known as "non-cases" in the municipalities, i.e. cases that should have been enforced but where this has not happened.

The enforcement does not always comply with the Enforcement Guide. Recommendations are given in many cases where admonitions would be the correct measure. In addition, a large number of cases have been identified where the admonitions should have been followed by a police report.

The lenient enforcement, according to the caseworkers, may be the result of an insufficient or unsatisfactory cooperation with other authorities, including the Police and the Prosecutor, which also in some cases cause delays. Caseworkers feel that the Police and the Prosecutor often give a higher priority to other types of cases. In some cases, this may lead to a restraint in the caseworkers to involve external parties, such as the Police, in the proceedings. Restraints to involve the

Police may also be caused by the local politicians' attitudes towards police reports. More than half of the caseworkers have met some political resistance to police reports, which may in some cases lead to another type of "non-cases", where Police reports should have been made but are not.

In the municipal enforcement some errors have been detected in terms of a wrong progression between the enforcement steps, in terms of missing or incorrect specification of legislative clauses as well as unwarranted delays. This has resulted in delays of proceedings and adverse effects on outcome.

In four out of seven cases, where fines have been suggested by the municipal caseworkers, the specific proposal does not comply with the indicative fines specified in the draft law.

Based on the identified problems in the proceedings, it is concluded that there is a need for assistance to the formal and the judicial aspects of the proceedings.

Casework and enforcement by the environmental centres

The environmental centres supervise industrial enterprises that are generally larger than those supervised by the municipalities. Most of the cases in the sample of proceedings, which are all from one environmental centre, concern approval of terms or enforcement of already defined conditions.

The caseworkers of the environmental centres report positive experiences with cooperation with the enterprises, and generally agree that the enterprises have a positive attitude towards environmental supervision and regulation. The caseworkers regard a dialogue based approach as appropriate in most cases. This may provide part of the reason why the proceedings of the environmental centres rarely lead to police reports.

According to the caseworkers, the dialogue based approach may in some cases lead to "non-cases" in terms of cases where issues are not enforced according to the Enforcement Guide. In some cases agreements between the environmental centre and the enterprises are not documented, but caseworkers claim that non-cases occur only in case of minor violations.

The analysis shows that the environmental center with their use of a dialogue based approach achieves results that are just as good as the municipalities. This approach, at the same time, requires less effort, but a risk is seen in the close connection between enterprise and supervisory authority that may lead to enforcement, which is too sympathetic and lenient.

The caseworkers stress the good cooperation across the competency network of the environmental centres.

Prosecutors, proceedings and enforcement

An organisational reform of the Police and prosecutors from 2007 has not been implemented in all areas of the country; In one police district, the organisational changes had been postponed.

The prosecutors confirm that certain types of cases are prioritized for various reasons, and as a result environmental cases are sometimes postponed. This is one of the reasons why municipal caseworkers have experienced delays in proceedings of up to three years.

The cooperation between the supervising authorities and the police is generally described by the police as good, but in some cases, the supervising authorities have not gathered and forwarded all relevant material to the prosecutor, which makes it necessary to do further investigations and in rare, worst cases the case has to be abandoned.

In some police districts, a more formalised cooperation with the supervising authorities has taken place, e.g. in terms of a contact meeting where case workers are informed on the proper packaging of a case.

In six cases, a comparison of the actual fines with the recommended fines specified in the draft law has been made. In one of the six cases, it is concluded that the actual fine is lower than recommended. This may be due to aspects that are not mentioned in the proceeding material.

Best and Worst cases

Best and worst cases are defined according to the following four criteria:

- The Enforcement Guide is followed, a correct decision is made, and the fine is deemed correct.
- The proceeding and the decision is progressing as quickly as possible in relation to the specific preconditions of the case.
- The cooperation with external parties is progressing well to the extent this is relevant.
- The cooperation between the supervising authorities and the enterprise is progressing well.

The initial two criteria are seen as the most important for the categorization as a best case, but only those cases, where the caseworkers at the same time exercise special efforts or where the cooperation is progressing well, are categorized as a best case.

14 cases are categorized as best cases, and 12 as worst cases. Worst cases are often more complicated, which require more competencies within the authorities.

Proposed improvements

Finally, a number of possible improvements of the proceedings are proposed. These are based on ideas and proposals initially put forward by the caseworkers. The main proposals are the following:

- It is proposed to improve the enforcement through an update of the Enforcement Guide. This involves a clarification of the use of triviality limits, various enforcement actions, police reports and fines. It is further suggested that the Environmental Protection Agency decides whether one concept, triviality limits or recommendations shall be deleted in environmental proceedings or clarifies the use of these concepts. The use of examples and best practices in the Enforcement Guide is recommended.
- It is proposed that enforcement is improved through an increase of judicial competencies in the municipalities by training, an increased use of lawyers performing quality checks, or through an increased cooperation between the municipalities.
- It is proposed that the enforcement is improved through an improvement of environmental competencies within the Prosecution, which may be achieved

through a higher degree of specialization, training or by improving the cooperation with the supervising authority.

- It is proposed to further improve the cooperation between supervising authorities and the prosecutor by assigning a personal contact within the Prosecution or the police to each municipality and environmental centre.
- It is also proposed to improve the cooperation through a clarification of roles and responsibilities concerning the execution of the supervision, the judicial assessment and proposal of fines.
- It is proposed to improve the efficiency of the supervision through campaign activities and specific demands for documentation from selected groups of enterprises.
- It is suggested to leave the responsibility for the organization of the supervision with the municipalities and to let them decide whether “holistic supervision”, a thematic supervision or supervision according to the history of the specific enterprise is appropriate.

1 Indledning

1.1 Baggrund og formål

Denne rapport er en afrapportering vedr. projektet ”Kommunernes, Miljøcentrenes og Politiets Håndhævelse af Miljølovgivningen”. Projektet har til formål at følge op på og give en kvalitativ undersøgelse af kommunernes, miljøcentrenes og politiets håndhævelsesinitiativer. Projektet er igangsat som følge af en formodning om, at håndhævelsen varierer mellem kommuner, og at bødeniveauet ved politiet har været uensartet i sammenlignelige sager. Der har desuden været en formodning om, at miljøsagerne ikke altid bliver ”ført helt til dørs”. Projektets formål er på den baggrund at klarlægge, hvordan håndhævelsen af lov om miljøbeskyttelse¹, lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug³ og tilhørende bekendtgørelser sker, og pege på gode eksempler og på eksempler, hvor håndhævelsen har været utilfredsstillende. Formålet er også at undersøge, om retssikkerhedsloven⁵ følges i forbindelse med myndighedernes tilsyn.

Undersøgelsen gennemføres på grundlag af interviews med og gennemgang af sager fra ni kommuner, et miljøcenter og fire politikredse. Der er foretaget en kortlægning og analyse af konkrete sager, som er opstået og/eller sagsbehandlet i 2009. Disse sager følges skridt for skridt gennem myndighedens sagsbehandling og videre til politiet i de tilfælde, hvor der blev indgivet en politianmeldelse.

1.2 Metode

Undersøgelsen er baseret på interviews med ni kommuner, et miljøcenter og fire politikredse, hvor fokus har været på en gennemgang af procedurerne for håndhævelsen. To af interviewene blev indledningsvist gennemført i slutningen af november 2009. De øvrige interviews blev gennemført i perioden fra februar til april 2010 på nær et enkelt interview, som først kunne gennemføres i november 2010. Interviewene er gennemført efter en forud fastlagt interviewramme, og samtalerne er optaget på bånd. Desuden er undersøgelsen baseret på en gennemgang af sager, som er indhentet fra de myndigheder, som har deltaget i projektet.

Udvælgelsen af kommunerne er sket ud fra et ønske om, at disse skal udgøre et bredt udsnit af samtlige kommuner. Der er udvalgt tre kommuner i tre forskellige politikredse, og udvælgelsen er blandt andet sket på baggrund af kommunernes indberetning om tilsynsindsatsen til Miljøstyrelsen. Kommunerne er dels valgt ud fra deres kvantitative tilsynsindsats og dels ud fra de valg af håndhævelsesskridt, som kommunerne har indberettet til Miljøstyrelsen, eksempelvis om kommunens

¹ Herefter kaldt miljøbeskyttelsesloven, LBK nr. 1757 af 22/12/2006.

² En ny lov bekendtgørelse om lov om miljøbeskyttelse er efterfølgende trådt i kraft, LBK nr. 879 af 26/06/2010. Vi henviser til LBK nr. 1757, fordi denne var i kraft i den periode, som de indsamlede sager er fra.

³ Herefter kaldt husdyrgodkendelsesloven, lov nr. 1572 af 20/12/2006.

⁴ En ny lov bekendtgørelse om lov om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug er efterfølgende trådt i kraft, LBK nr. 1486 af 04/12/2009. Vi henviser til LBK nr. 1572, fordi denne var i kraft i den periode, som de indsamlede sager er fra.

⁵ Lov nr. 442 af 09/06/2004.

tilsyn har medført mange politianmeldelser. Samtidig er der ved udvælgelsen lagt vægt på, om kommunen primært fører tilsyn med industrivirksomheder, husdyrbrug eller en blanding af de to. Derudover er der udvalgt et miljøcenter til analysen, som er omfattet af en fjerde politikreds.

Der har været sigtet på 8-10 miljøsager pr. kommune og for miljøcentret. En enkelt kommune har dog været tilbageholdende med udlevering af sager, og der er kun indhentet en enkelt sag herfra. I andre kommuner er der indhentet op til 17 sager, og der er i alt indsamlet 73 sager. Disse omfatter sager vedr. kommunens og miljøcentrenes tilsyn under miljøbeskyttelsesloven, husdyrgodkendelsesloven og alle tilhørende bekendtgørelser.

For hver af de deltagende kommuner er sagerne nærmere udvalgt efter Miljøstyrelsens oplæg til projektbeskrivelse. Udgangspunktet har været, at der ønskes særligt indblik i de sager, hvor der er foretaget mere end to indskærpelser, udstedt påbud eller foretaget politianmeldelser. Sagerne er derfor udvalgt således, at der primært er udvalgt sager, der involverer politianmeldelser, og sager, hvor tilsynsmyndighederne har, eller forventer, at skulle foretage mere end to indskærpelser eller udstede påbud.

I nogle tilfælde, hvor indberetningen for en deltagende kommune har haft mere end otte sager, der matchede de overordnede udvælgelseskriterier, er sagerne nærmere udvalgt således, at alle sagstyper er medtaget, men at der samtidig er indhentet flest mulige sager med politianmeldelser samt sager, hvor det forventes, at der ville blive foretaget en politianmeldelse grundet sagens karakter.

Flere kommuner har haft mindre end otte sager, der er faldet ind under udvælgelseskriterierne. I sådanne tilfælde er udvælgelsen suppleret med sager, hvor det skønnes, at virksomhederne vil have svært ved at overholde de opstillede indskærpelser eller henstillinger, og der derfor kan være en vis sandsynlighed for, at der alligevel ville komme yderligere håndhævelsesskridt i sagerne.

Det skal understreges, at sagerne således ikke er udtryk for en repræsentativ stikprøve blandt samtlige sager, men at de netop er udvalgt for at skabe det bedst mulige grundlag for en analyse af, hvordan håndtælingen rent konkret foregår i kommunerne og miljøcentrene, hvordan sagerne håndteres, og om de vejledende bødeniveauer, som er beskrevet i lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love, som er en skærpelse af strafferammerne i miljøbeskyttelsesloven⁶, følges ved anklagemyndigheden, såfremt der sker politianmeldelse i den konkrete sag.

Udvælgelsen af sager fra miljøcentret er sket med udgangspunkt i en samlet liste over centrets sager, med hovedvægt på sager med de mest vidtgående håndhævelsesskridt. Der er altså heller ikke her søgt opnået nogen repræsentativ stikprøve.

De udvalgte sager følges også ved politiet, i de tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden har indgivet politianmeldelse.

Det er vigtigt at understrege, at sagerne er udvalgt med henblik på at etablere et vurderingsgrundlag, og at der altså ikke er tilstræbt nogen repræsentativ stikprøve. Det er vigtigt at have det i erindring, når der fortolkes på de viste opgørelser af fordeling på sager. Det betyder, at der er en over-repræsentation af

⁶ Herefter kaldt de vejledende bødeniveauer.

politianmeldelser, mens de mindre alvorlige håndhævelsesreaktioner (henstillinger) kan være underrepræsenteret i forhold til den gennemsnitlige håndhævelsesindsats.

Gennemgang af sager er sket efter en forud fastlagt ramme og systematik. Ved gennemgang af alle sager er de enkelte overtrædelser og de tilhørende anvendte håndhævelsesskridt noteret i et oversigtsark (Bilag E). Denne oversigt giver et godt overblik over samtlige sagsforløb, og er derfor et godt grundlag for en sammenligning af sagsforløbene og af sammenhængene mellem overtrædelser og håndhævelsesskridt.

Sagerne varierer meget i omfang, både i forhold til sagsforløbets længde og typen af lovovertrædelser fra få måneder og enkelte henstillinger til år og politianmeldelser. Gennemgangen har givet et godt billede af kommunernes og miljøcentrets arbejdsgange, idet især sagerne fra kommunerne har været meget forskelligartede, og sagsgennemgangen har her givet et godt supplement til de oplysninger, der i forvejen var indsamlet gennem interviewene. Der er herefter foretaget videre opfølgning på en del af sagerne ved kommunerne samt ved en enkelt sag fra miljøcentret med henblik på at klarlægge sagens videre udvikling efter tidspunktet for indsamling af sager.

Sagerne er inddraget i afrapporteringen til vurdering af kommunernes, miljøcentrenes og politiets håndhævelse på forskellig vis; konkret har de bidraget til vurderingen af håndhævelsen og tjent som understøttelse af konklusionerne fra de gennemførte interviews. Endelig anvendes sagerne som cases og konkrete eksempler til illustration af typiske eller af særligt gode eller dårlige sagsforløb.

1.3 Indhold

I det følgende gives en overordnet, statistisk oversigt over kommunernes tilsyn og håndhævelser og udviklingen heri over de seneste tre år på baggrund af kommunernes egne indberetninger til Miljøstyrelsen. Herefter behandles i kapitel 2 sagsbehandlingen i kommunerne og miljøcentret. Der ses herunder på sammensætningen på sagstyper og på sagsbehandlingen, hvorefter samarbejdsrelationerne mellem forskellige myndigheder såvel som identificerede udfordringer og problemer beskrives. I kapitel 3 gives tilsvarende en beskrivelse af sagsbehandlingen hos politiet og anklagemyndigheden samt af samarbejdet med interne og eksterne parter og de udfordringer og problemer, der, set fra politiets side, opstår i sagsbehandlingen og i samarbejdet. I kapitel 4 gennemgås tilsynsmyndighedernes og anklagemyndighedens håndhævelse i de konkrete miljøsager sammenholdt med Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven⁷. Kapitel 5 indeholder beskrivelser af best og worst cases med fremhævelse af de særligt gode og mindre gode eksempler fra sagsgennemgangen. Endelig i kapitel 6 fremstilles en konklusion samt anbefalinger til forbedrede arbejdsgange ved myndighederne på baggrund af forslag fra sagsbehandlerne og politiadvokaterne samt de identificerede problemområder.

⁷ Herefter kaldt håndhævelsesvejledningen. Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 6, 2005. Håndhævelsesvejledningen vedrører miljøbeskyttelsesloven, men håndhævelse af husdyrgodkendelsesloven er i nogen grad parallel hermed. Håndhævelserne af husdyrgodkendelsesloven kan derfor godt være på linje med håndhævelsesvejledningen.

1.4 Sagsbehandlingsstatistikker for kommunerne på landsplan

I det følgende beskrives anvendelsen af håndhævelsesskridt og afgørelser på landsplan for perioden efter strukturreformen, 2007 til 2009 ud fra de indberetninger, kommunerne sender til Miljøstyrelsen hvert år. Denne periode er naturligvis meget præget af den ændrede arbejdsdeling og af den gradvise tilvænning hertil, og tallene skal ses i lyset heraf.

Det fremgår af Tabel 1.1, at antallet af håndhævelser har været stigende i denne periode, og at stigningen især har været stor for indskærpelser og politianmeldelser. Antallet af påbud og forbud har dog været lidt faldende fra 2008 til 2009. Det ses endvidere, at antallet af tilsynsbesøg samtidigt har været stigende over perioden.

Tabel 1.1: Håndhævelser i 2007 til 2009⁸

| | Henstillinger | Påbud og forbud | Indskærpelser | Politianmeldelser | Antal tilsynsbesøg |
|------|---------------|-----------------|---------------|-------------------|--------------------|
| 2007 | 4.394 | 489 | 4.148 | 93 | 20.921 |
| 2008 | 5.675 | 626 | 6.458 | 147 | 21.877 |
| 2009 | 5.819 | 602 | 7.704 | 160 | 23.481 |

Kilde: Rambøll; baseret på "Håndhævelser pr landsdel" og "Antal politianmeldelser pr tilsynsbesøg", materiale fremsendt af Miljøstyrelsen.

Det forhold, at strukturreformen gennemførtes i 2007, kan være en væsentlig årsag til de relativt få sager i 2007, idet især det første år således kan have været præget af at have været en indkøringsperiode. Dette kan også være en del af forklaringen på, at der gøres brug af relativt få håndhævelser i 2007.

En del af forklaringen på stigningen af antallet af håndhævelser kan være, at der i samme periode er sket en mindre stigning i antal tilsynsbesøg. Det fremgår af Tabel 1.2, at antallet af tilsynsbesøg er steget med 5 – 7 % årligt, mens antallet af alle typer af håndhævelser det første år er steget langt mere, nemlig mellem 28 % og 58 % alt efter håndhævelsesmiddel. Fra 2008 til 2009 fortsætter stigningen i antallet af indskærpelser med at overgå stigningen i antal tilsynsbesøg, mens antallet af henstillinger og politianmeldelserne kun stiger moderat. Der er dog som nævnt et mindre fald i antallet af påbud og forbud fra 2008-2009.

Tabel 1.2: Ændring i procent

| | Henstillinger | Påbud og forbud | Indskærpelser | Politianmeldelser | Tilsynsbesøg |
|-----------|---------------|-----------------|---------------|-------------------|--------------|
| 2007-2008 | 29 % | 28 % | 56 % | 58 % | 5 % |
| 2008-2009 | 3 % | - 4 % | 19 % | 9 % | 7 % |

Kilde: Rambøll; udregninger baseret på "Håndhævelser pr landsdel" og "Antal politianmeldelser pr tilsynsbesøg", materiale fremsendt af Miljøstyrelsen.

⁸ Håndhævelsesskridtene er de følgende:

Henstillingen er det mildeste håndhævelsesskridt, som alene skal benyttes for utilfredsstillende forhold.

Påbud eller forbud meddeles, når der fastlægges nye vilkår for virksomheden.

Indskærpelser gives for en konstateret overtrædelse af love eller vilkår, f.eks. i en miljøgodkendelse.

Politianmeldelse bruges i tilfælde, hvor de administrative midler ikke har været tilstrækkelige eller i tilfælde af en grov overtrædelse.

Denne udvikling kan yderligere illustreres med nedenstående opgørelse af antallet af håndhævelser pr. tilsynsbesøg, hvoraf det fremgår, at antallet af håndhævelser pr. tilsynsbesøg har været stigende fra 0,4 til 0,6 pr besøg.

Tabel 1.3: Håndhævelser pr. tilsynsbesøg i 2007 til 2009

| | Antal tilsynsbesøg | Henstillinger pr. besøg | Påbud og forbud pr. besøg | Indskærpelser pr. besøg | Politianmeldelser pr. besøg | Håndhævelser pr. besøg |
|-------------------------|--------------------|-------------------------|---------------------------|-------------------------|-----------------------------|------------------------|
| 2007 | 20.921 | 0,210 | 0,023 | 0,198 | 0,004 | 0,436 |
| 2008 | 21.877 | 0,259 | 0,029 | 0,295 | 0,007 | 0,590 |
| 2009 | 23.481 | 0,248 | 0,026 | 0,328 | 0,007 | 0,608 |
| Pct.vis fordeling, 2009 | | 40,7 % | 4,2 % | 53,9 % | 1,1 % | - |

Kilde: Rambøll; udregninger baseret på "Håndhævelser pr landsdel" og "Antal politianmeldelser pr tilsynsbesøg", materiale fremsendt af Miljøstyrelsen.

I

Tabel 1.4 illustreres fordelingen af antallet af tilsynsbesøg på erhvervskategorier, og i Tabel 1.5 er efterfølgende vist fordelingen af henstillinger og påbud, der er givet på husdyrbrugsområdet og industriområdet i perioden 2007 - 2009.

Tabel 1.4: Tilsynsbesøg

| | Husdyrbrug | | Industri | |
|------|------------|---------|----------|---------|
| | Antal | Procent | Antal | Procent |
| 2007 | 8.075 | 39 % | 12.846 | 61 % |
| 2008 | 8.454 | 39 % | 13.423 | 61 % |
| 2009 | 9.829 | 42 % | 13.652 | 58 % |

Kilde: Rambøll; udregninger baseret på "Antal politianmeldelser pr tilsynsbesøg", materiale fremsendt af Miljøstyrelsen.

Det fremgår, at omkring 40 % af tilsynsbesøgene udføres på husdyrbrug, mens husdyrbrugenes andel af henstillinger og især af påbud og forbud er væsentligt lavere. Der gives altså gennemsnitligt langt flere henstillinger og påbud/forbud pr. tilsynsbesøg til industri end ved tilsynsbesøg til husdyrbrug.

Tabel 1.5: Henstilling og påbud fordelt på område og år, procent

| | Husdyrbrug | | | | Industri | | | |
|------|-------------|------|-----------------|------|-------------|------|-----------------|------|
| | Henstilling | | Påbud og forbud | | Henstilling | | Påbud og forbud | |
| | I alt | % | I alt | % | I alt | % | I alt | % |
| 2007 | 1.400 | 32 % | 88 | 18 % | 2.994 | 68 % | 401 | 82 % |
| 2008 | 1.625 | 29 % | 88 | 14 % | 4.050 | 71 % | 538 | 86 % |
| 2009 | 2.044 | 35 % | 172 | 29 % | 3.775 | 65 % | 430 | 71 % |

Kilde: Rambøll; udregninger baseret på "Håndhævelser pr landsdel" og "Antal politianmeldelser pr tilsynsbesøg", materiale fremsendt af Miljøstyrelsen.

Tallene viser dog en svag tendens mod en udjævning af det gennemsnitlige antal håndhævelser pr. tilsynsbesøg for de to erhvervskategorier.

Billedet er noget anderledes for anvendelsen af indskærpelser og politianmeldelser, som fremgår af Tabel 1.6. I 2007 svarede fordelingen af disse nogenlunde til fordelingen af tilsynsbesøg. Der var lidt flere indskærpelser og færre politianmeldelser vedr. husdyrbrug end disses andel af tilsynsbesøgene og omvendt for industrien. I 2008 og 2009 stiger husdyrbrugenes andel af håndhævelser

væsentligt mere end stigningen i husdyrbrugenes andel af tilsynsbesøg. I 2009 gives således 53 % af alle indskærpelse og politianmeldelser til husdyrbrug, hvis andel af tilsynsbesøgene kun udgør 42 %.

Tabel 1.6: Indskærpelse og politianmeldelse fordelt på område og år, procent

| | Husdyrbrug | | | | Industri | | | |
|------|--------------|------|-------------------|------|--------------|------|------------------|------|
| | Indskærpelse | | Politi-anmeldelse | | Indskærpelse | | Politianmeldelse | |
| | I alt | % | I alt | % | I alt | % | I alt | % |
| 2007 | 1.799 | 43 % | 31 | 33 % | 2.349 | 57 % | 62 | 67 % |
| 2008 | 3.145 | 49 % | 74 | 50 % | 3.145 | 51 % | 73 | 50 % |
| 2009 | 4.109 | 53 % | 86 | 53 % | 4.109 | 47 % | 74 | 47 % |

Kilde: Rambøll; udregninger baseret på "Håndhævelser pr landsdel" og "Antal politianmeldelser pr tilsynsbesøg", materiale fremsendt af Miljøstyrelsen.

De absolutte tal tyder på, at der er sket en skærpelse på begge områder, men der kan også være andre forklaringer på den beskrevne udvikling. Udviklingen kan også være udtryk for en ændret adfærd blandt virksomhederne eller en ændret strategi for udvælgelsen af virksomheder til tilsynsbesøg.

1.5 Beskrivelse af de gennemgåede sagsforløb

I det følgende gives en gennemgang af håndhævelser og tilsyn for de indsamlede sagsforløb hos tilsynsmyndighederne.

1.5.1 Sagsforløb fra kommunerne

Der er i alt 73 sagsforløb fra ni kommuner i stikprøven af miljøsager, som hver for sig har givet anledning til et antal håndhævelser. Sagerne fordeler sig antalsmæssigt på følgende erhvervs-kategorier:

- Husdyrbrug: 41
- Industri: 23
- Autoværksteder: 9

I forhold til fordelingen på landsplan, hvor husdyrbrugene står som målgruppe for ca. 42 % af alle tilsynsbesøg, er der her tale om en væsentlig større repræsentation af denne kategori.

To sager blev opstartet i 2007, 18 i 2008, og de resterende 53 blev opstartet i 2009. Af de 73 sager er 62 afsluttede, og 11 er uafsluttede ved midten af 2011. Samtlige sager vedrørende autoværksteder og industrivirksomheder er afsluttet, mens 73 % af husdyrbrugssagerne er afsluttede. I alle de uafsluttede sagsforløb er der indgivet politianmeldelser, og sagerne afventer således sagsbehandling eller afgørelsen ved retten. Af de 11 uafsluttede sagsforløb er seks startet i 2008 og fem i 2009.

Tabel 1.7: Afsluttede og uafsluttede sager

| | Husdyrbrug | Industri | Autoværksted | I alt |
|----------------------|------------|----------|--------------|-------|
| Afsluttede sager | 30 | 23 | 9 | 62 |
| Uafsluttede sager | 11 | 0 | 0 | 11 |
| Heraf politianmeldte | 11 | 0 | 0 | 11 |
| Sager i alt | 41 | 23 | 9 | 73 |

Kilde: Rambøll; baseret på gennemgang af kommunale sagsforløb

Én af husdyrbrugssagerne, der er kategoriseret som afsluttet, er lukket med kommentaren: "Ikke mulighed for afslutning". I denne sag skete en fejl i forbindelse med overleveringen af sagen fra én sagsbehandler til en anden. Sagsakterne er låst i kommunens system og er ikke tilgængelige.

60 af sagerne er startet med et varslet tilsyn og 11 med et uvarslet tilsyn. Seks af de uvarslede tilsyn skyldes en borgerklage. To sagsforløb startedes som følge af, at en sagsbehandler gjorde en opdagelse i forbindelse med et andet tilsyn. To af de seks klagesager vedrører husdyrbrug, og de sidste fire klagesager vedrører industrivirksomheder.

Sagerne fra kommunerne varierer i sagsbehandlingstid, og ganske naturligt ses der, at sager med politianmeldelse ofte har længere sagsbehandlingstid end sager uden politianmeldelse. Nedenfor er fremsat et overblik over sagernes samlede behandlingstid.

Tabel 1.8: Sagsbehandlingstid

| | Sager uden politianmeldelse | Sager med politianmeldelse |
|------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| Under seks måned | 23 | 4 |
| Mellem seks måneder og et år | 12 | 1 |
| Mellem et og to år | 7 | 5 |
| Over to år | 3 | 4 |

Kilde: Rambøll; baseret på gennemgang af kommunale sagsforløb

Til sagsforløbene i Tabel 1.8

Tabel 1.8 kommer de 11 sager, som ikke er afsluttet, samt nogle få sagsforløb, hvor dato for afslutning ikke er kendt. Størstedelen af sagerne uden politianmeldelse afsluttes med under seks måneders behandlingstid. Derimod kan der ikke umiddelbart ses en tendens for sager med politianmeldelse, da nogle afsluttes med under seks måneders behandlingstid, mens en lige så stor andel er mere end to år i forløbet.

Sagernes fordeling på overtrædelsesområder fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 1.9: Overtrædelser fordelt på områder

| Nr. | Områder | Husdyrbrug | Industri | Autoværksted |
|-----|--|------------|----------|--------------|
| 1 | Overproduktion eller ændring af dyrehold uden godkendelse tilladelse | 22 | 0 | 0 |
| 2 | Ulovlig udvidelse (tilbygning mm.)/drift uden godkendelse | 2 | 2 | 0 |
| 3 | Overproduktion og ulovlig udvidelse | 3 | 0 | 0 |
| 4 | Ulovlig affaldshåndtering | 2 | 6 | 2 |
| 5 | Ulovligt oplag | 5 | 2 | 2 |
| 6 | Ulovlig udledning til vand, luft eller jord | 4 | 3 | 0 |
| 7 | Ulovlig affaldshåndtering og udledning | 1 | 2 | 5 |
| 8 | Støj | 0 | 4 | 0 |
| 9 | Andet | 2 | 4 | 0 |
| | I alt | 41 | 23 | 9 |

Kilde: Rambøll; baseret på gennemgang af kommunale sagsforløb

Den mest sete overtrædelse i de fremsendte sagsforløb er overproduktion eller ændring af dyreholdet på anden måde uden godkendelse tilladelse. Ud over de angivne 22 sager (Tabel 1.9

Tabel 1.9 række 1) kommer tre sager, som både omhandler overproduktion og ulovlig udvidelse af husdyrbruget i form af tilbygning typisk af stalde og siloer (Tabel 1.9 række 3).

En anden hyppig overtrædelse omhandler ulovlig affaldshåndtering hos industrivirksomheder og autoværksteder. Til de seks industrisager og to sager hos autoværksteder inden for dette område (Tabel 1.9

Tabel 1.9 række 4) række kommer to industrisager og fem autoværkstedssager, som både omhandler affaldshåndtering og udledning (Tabel 1.9 række 7).

Antallet af anvendte håndhævelser er opgjort pr. håndhævelsesskridt for hver af de betragtede sager. Det fremgår af nedenstående tabel, at indskærpelsen har været den hyppigst anvendte, og at der har været godt fire håndhævelser i hver af de betragtede kommunale sager. Det fremgår, at antallet af håndhævelser pr. sag er størst for autoværkstederne, idet antallet af politianmeldelser dog er relativt størst i husdyrbrugssagerne.

Tabel 1.10: Fordeling af håndhævelsesskridt på områder

| | Husdyrbrug | Industri | Autoværksted | I alt | Fordeling |
|----------------------------|------------|----------|--------------|-------|-----------|
| Henstilling | 31 | 20 | 15 | 66 | 22,1 % |
| Påbud og forbud | 6 | 8 | 8 | 22 | 7,4 % |
| Indskærpelse | 87 | 42 | 35 | 164 | 54,8 % |
| Politianmeldelse | 33 | 8 | 6 | 47 | 15,7 % |
| Antal håndhævelser i alt | 157 | 78 | 64 | 299 | 100% |
| Antal sager i alt | 41 | 23 | 9 | 73 | |
| Antal håndhævelser pr. sag | 3,8 | 3,4 | 7,1 | 4,1 | |

Kilde: Rambøll; baseret på gennemgang af kommunale sagsforløb

Mønstret for de anvendte håndhævelser illustrerer desuden, at der ikke er tale om typiske sager. På landsplan udgør henstillinger således over 40 %, mens de i stikprøven kun udgør 22,1 %, og mens antallet af politianmeldelser på landsplan udgør ca. 1 % udgør de i stikprøven over 15 %. Antallet af påbud og forbud er også større i stikprøven, mens antallet af indskærpelser udgør godt halvdelen af det samlede antal håndhævelser såvel på landsplan som i den betragtede stikprøve.

1.5.2 Sagsforløb fra miljøcentret

Fra et miljøcenter er der udvalgt og fremsendt otte sagsforløb til gennemgang, som alle omhandler industrivirksomheder. Syv af sagerne er opstartet i 2009 og er alle afsluttede, og én sag, som er opstartet i 2008, er endnu ikke afsluttet. Den uafsluttede sag fra 2008 er i behandling hos Miljøklagenævnet, hvilket er årsagen til, at sagsforløbet er længere end de øvrige.

Tabel 1.11: Afsluttede sager

| | Antal sager |
|-----------------------------|-------------|
| Afsluttet i 2009 | 2 |
| Afsluttet i 2010 | 4 |
| Afsluttet, dato kendes ikke | 1 |

Kilde: Rambøll; baseret på gennemgang af sagsforløb fra eet miljøcenter

Fem af sagsforløbene er startet med et varslet og et med et uvarslet tilsyn. Af de resterende to sager blev den ene startet i forbindelse med ansøgning om ibrugtagningstilladelse til en deponeringsenhed og en anden i forbindelse med, at der blev givet påbud om ændrede vilkår vedr. lugtgener fra en virksomhed, fordi gyldighedsperioden for virksomhedens daværende vilkår var udløbet.

Sagsforløbene fra miljøcentret varierer ikke meget i sagsbehandlingstid, hvilket fremgår af Tabel 1.12 nedenfor.

Tabel 1.12: Sagsbehandlingstid

| | Sagsbehandlingstid |
|------------------------------|--------------------|
| Under seks måned | 3 |
| Mellem seks måneder og et år | 3 |

Kilde: Rambøll; baseret på gennemgang af sagsforløb fra eet miljøcenter

I tabellen er ikke medtaget sagen, som endnu ikke er afsluttet samt én sag, hvor det præcise tidspunkt for afslutning ikke er kendt.

Langt de fleste af sagerne (syv ud af otte) omhandler fastsatte vilkår for virksomhederne i miljøgodkendelser og sikkerhedstilladelser i forbindelse med risikotilsyn. I fem sager er der tale om overtrædelser af vilkår, i én sag er der tale om reviderede vilkår for virksomheden (se ovenfor), og den sidste sag omhandler indhentelse af godkendelse til opstart af en deponeringsenhed.

I de otte sager har der været anvendt såvel henstillinger, påbud og forbud samt indskærpelser. Miljøcentret har ikke foretaget politianmeldelser af forhold i de fremsendte sager. Ifølge sagsbehandlerne er det sjældent, der foretages politianmeldelse i miljøsagerne.

Tabel 1.13: Fordelingen af håndhævelsesskridt

| Henstillinger | Påbud og forbud | Indskærpelser |
|---------------|-----------------|---------------|
| 5 | 5 | 5 |

Kilde: Rambøll; baseret på gennemgang af sagsforløb fra eet miljøcenter

1.6 Sammenholdelse af sagsbehandlingsstatistikkerne og de gennemgåede sagsforløb

Det er vigtigt at understrege, at de gennemgåede sagsforløb ikke er et repræsentativt udsnit af sagsbehandlingen på landsplan både for kommunerne og miljøcentret. Nedenfor sammenholdes sagsbehandlingsstatistikken for kommunerne på landsplan med håndhævelsen i miljøcentret og kommunerne i den betragtede stikprøve.

Tabel 1.14: Fordeling af håndhævelsesskridt på kommunale sager og sager fra miljøcenter

| | Ni kommuner | Et miljøcenter | National statistik - 2009 |
|----------------------------|-------------|----------------|---------------------------|
| Henstilling | 22,1 % | 23,1 % | 40,7 % |
| Påbud og forbud | 7,4 % | 38,5 % | 4,2 % |
| Indskærpelse | 54,8 % | 38,5 % | 53,9 % |
| Politianmeldelse | 15,7 % | 0 % | 1,1 % |
| Antal håndhævelser i alt | 299 | 13 | 14.285 |
| Antal sager i alt | 73 | 8 | 23.481 |
| Antal håndhævelser pr. sag | 4,1 | 1,6 | 0,6 |

Kilde: Rambøll; baseret på gennemgang af sagsforløb fra ét miljøcenter samt (for national statistik) Udregninger baseret på "Håndhævelser pr landsdel" og "Antal politianmeldelser pr tilsynsbesøg", materiale fremsendt af Miljøstyrelsen.

Der er blandt de indsamlede sager en tydelig overrepræsentation af sager med indskærpelser, påbud mm. og politianmeldelser, ligesom antallet af håndhævelser pr. sag i stikprøven er meget højt i forhold til landsgennemsnittet både for kommunerne og miljøcentret. De gennemgåede sager fra miljøcentret har gennemsnitligt medført færre og mindre vidtgående håndhævelser end de kommunale sager; eksempelvis er der i sagerne fra miljøcentret ingen eksempler på politianmeldelser. I en vurdering heraf skal det dog tages i betragtning, at der har været tale om et begrænset antal sager fra miljøcentret, og at disse alle er hentet fra et enkelt miljøcenter.

2 TILSYNSMYNDIGHEDERNES SAGSBEHANDLING

2.1 Sagsbehandlingen i udvalgte kommuner

2.1.1 Sagstyper og lovovertrædelse

Kommunernes tilsynsindsats i forhold til virksomheder fordeler sig på to områder; husdyrbrug og industri. Industrisager opdeles i nogle situationer i sager vedrørende autoværksteder og andre industrivirksomheder. Den udvalgte stikprøve af kommunale miljøsager omfatter som beskrevet begge grupper, og kommer fra såvel landkommuner og bykommuner som fra blandede by- og landkommuner. Stikprøven er imidlertid ikke repræsentativ for det samlede antal sager, som er nærmere beskrevet i ovenstående afsnit.

Fordelingen af sager på husdyrbrug og industri varierer mellem kommunerne efter disses karakter, herunder urbaniseringsgrad og erhvervsstruktur. Da typen af overtrædelser og de anvendte håndhævelsesskridt varierer mellem husdyrbrugssager og industrivirksomhedssager følger det naturligt heraf, at typen af overtrædelser og håndhævelsesskridt også må forventes at variere fra kommune til kommune.

2.1.1.1 Typiske sagstyper vedr. husdyrbrug

Tre af de ni udvalgte kommuner er udprægede landkommuner, hvilket betyder, at der her er mange sagsforløb vedr. husdyrbrug. Ifølge de interviewede sagsbehandlere omhandler en typisk miljøsag på husdyrbrugsområdet ulovlig overproduktion eller udbygning af virksomheden til at kunne håndtere en større produktion. De møder også en del tilfælde, hvor de to overtrædelser følges ad.

Håndtering af disse sager påvirkes generelt af, at det kan være en langsommelig proces at få gennemført en retslig lovliggørelse⁹ af den ulovlige overproduktion eller den ulovlige udvidelse af produktionskapaciteten på husdyrbrugsejendommen. Det ses ofte, at et husdyrbrug har påbegyndt en udvidelse af produktionen eller opførelse af en ny bygning uden en ændret miljøgodkendelse. Sagsbehandlerne fra en landkommune siger i interviewet, at de ved, at sådanne forhold bør lovliggøres fysisk¹⁰ samt håndhæves, men at der er en politisk præference for, at der sker retslig lovliggørelse uden håndhævelse. I forbindelse med et eksempel om en ulovlig opført stald siger en af sagsbehandlerne, "*Vi burde gå ud og rykke stalden ned [...], men jeg ville være bange for at blive fyret, hvis jeg gjorde det*". Sagsbehandlerne kan godt forstå, at det ikke ville være funktionelt at rive en nybygget stald ned eller indskærpe om nedbringelse af et for stort dyrehold, hvis der kan gives godkendelse i løbet af samme tidsperiode, som det ville tage at foretage lovliggørelsen. De mener dog stadig, at der er belæg for håndhævelse, især i de tilfælde, hvor landmændene starter udbygning eller udvidelse af produktionen, selvom de ved, at godkendelse er et krav. Det er sagsbehandlerens opfattelse, at problemet ligger i en forkert indstilling til miljøforholdene hos husdyrbrugerne.

⁹ Med retslig lovliggørelse menes, at der gives miljøgodkendelse til udvidelsen.

¹⁰ Med fysisk lovliggørelse menes, at dyreholdet nedbringes eller tilbygningen fjernes.

Sager omhandlende overproduktion og anden udvidelse efter husdyrgodkendelseslove §§ 10-12 udgør en stor del af de indsamlede sagsforløb. Der findes både sagsforløb, hvor overtrædelserne politianmeldes, og hvor dette ikke sker. Ligeledes er der sagsforløb, hvor det konstateres, at landmanden var i ond tro om lovligheden af udvidelsen, og sager hvor dette ikke kan konstateres. Disse omtales nærmere i afsnit 4.1 om vurderingen af håndhævelsen.

I nedenstående gives et eksempel, hvor en ulovlig udvidelse af husdyrbruget fører til politianmeldelse i overensstemmelse med håndhævelsesvejledningen, og et eksempel, hvor der burde være sket anmeldelse, men hvor dette ikke sker.

Eksempel på håndhævelse over for overproduktion med politianmeldelse

I forbindelse med et varslet miljøtilsyn konstaterede sagsbehandleren en overproduktion svarende til 43,4 % uden tilladelse, dokumenteret i det Centrale HusdyrbrugsRegister. Det ulovlige forhold blev indskærpet overfor landmanden, og der blev orienteret om, at der efter en måned ville blive fulgt op på sagen.

Ved opfølgningen viste både opslag i det Centrale HusdyrbrugsRegister og opfølgende tilsyn hos husdyrbruget, at overtrædelserne var til næsten 70 %. Dette førte til politianmeldelse for manglende efterkommelse af indskærpelse og skærpene omstændigheder i og med, at landmanden på daværende tidspunkt havde en ansøgning om udvidelse til behandling hos myndigheden. Sagsbehandleren foreslog i politianmeldelsen konfiskation af fortjenesten af overproduktionen samt en fjerdedel heraf i bøde, hvilket er i overensstemmelse med de vejledende bødeniveauer.

Sagsforløbet blev forlænget ved anklagemyndigheden, der indtog den holdning, at sagen skulle opgives. Begrundelsen var, at ansøgningen om udvidelse blev godkendt af kommunen to måneder efter politianmeldelsen. Kommunens sagsbehandler modsatte sig politiets synspunkt, og sagen blev derfor afgjort ved statsadvokaten. Behandlingen hos statsadvokaten var langsommelig, og først et år og tre måneder efter politianmeldelse (otte måneder efter at politiet ønskede at opgive sagen), genoptog anklagemyndigheden behandlingen af sagen. Sagen er på nuværende tidspunkt ikke afsluttet, men venter på afgørelse ved retten.

Vurdering: Sagsbehandleren burde have politianmeldt husdyrbrugeren, da overtrædelserne blev konstateret. Derudover har sagsbehandleren ageret i overensstemmelse med håndhævelsesvejledningen og været konsekvent i håndhævelsen samt i fastlæggelsen af bødestørrelse.

Eksempel på håndhævelse over for overproduktion uden politianmeldelse

Sagsbehandleren varslede miljøtilsyn hos et husdyrbrug med 14 dages varsel i henhold til retssikkerhedsloven¹¹. Under tilsynet blev sagsbehandleren opmærksom på, at dyreholdet var udvidet i forhold til den tilladte produktion. Det blev indskærpet mundtligt ved tilsynet, at dyreholdet skulle lovliggøres retsligt eller nedbringes til det tilladte niveau.

Omkring to uger efter tilsynet blev tilsynsrapport og brev sendt til husdyrbruget, hvori forholdet blev indskærpet skriftligt. På baggrund af overtrædelserne af § 32 i

¹¹ Lov nr. 442 af 09/06/2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter.

bek. om husdyrbrug og dyrehold for mere end 3 dyreenheder, husdyrgødning, ensilage m.v.¹² samt § 10 husdyrgodkendelsesloven indskærpede kommunen overfor landmanden jf. miljøbeskyttelseslovens § 69, at dyreholdet skulle lovliggøres eller ændres til den gamle tilladte produktion.

Efter en måned indsendte husdyrbruget en ansøgning efter § 10 i husdyrgodkendelsesloven. Da der kunne gives miljøgodkendelse, ansås det ulovlige forhold som bortfaldet.

Vurdering: I henhold til håndhævelsesvejledningen¹³ udelukker retslig lovliggørelse ikke politianmeldelse, men politianmeldelse kan undlades i uvæsentlige eller bagatelagtige sager. Da sagsbehandleren ikke angiver, at forholdet er uvæsentligt, vurderes der, at der burde være indgivet politianmeldelse. Den vejledende bødestræffe for en overtrædelse med økonomisk gevinst er konfiskation af gevinsten samt en fjerdedel af konfiskationens størrelse i bøde i henhold til forarbejderne til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse¹⁴.

2.1.1.2 Typiske sagstyper vedr. virksomheder

De industrielle virksomheders miljøovertrædelser og sagsforløb adskiller sig markant fra miljøsagerne vedr. husdyrbrug. En typisk industri sag omhandler ulovlig affalds- eller materialehåndtering eller ulovlig udledning af stoffer.

Ifølge de interviewede sagsbehandlere er disse sagstyper modsat husdyrbrugssagerne karakteriseret ved, at virksomhederne har en bedre og større samarbejdsvilje, hvilket bevirker, at virksomhederne generelt er bedre til at overholde miljølovgivningen end husdyrbrugerne. Blandt de fremsendte sagsforløb er der dog en enkelt sag, hvor virksomheden ikke viser nogen klar hensigt til udbedring af de ulovlige forhold, og hvor sagsbehandleren heller ikke er konsekvent i håndhævelsen.

¹² Herefter kaldt husdyrgødningsbekendtgørelsen. Bek. nr. 1695 af 19/12/ 2006.

¹³ Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 3.1.

¹⁴ Forarbejderne til lov om ændring af miljøbeskyttelsesloven. Lov nr. 173 af 12/03/2008. Afsnit 2.

Eksempel på indskærpelser, fristforlængelser og sen politianmeldelse i forbindelse med ulovlig affaldshåndtering og ulovlig udledning af stoffer

En virksomhed blev varslet om et miljøtilsyn en måned forud for tilsynsdatoen, og tilsynet blev foretaget som planlagt. Sagsbehandleren så, at virksomheden ikke sorterer olieholdigt affald fra andet affald, og beholderen til spildolie ikke var blevet tømt i tre år. Virksomhedens transportør af metalaffald var desuden ikke godkendt af kommunen. Derudover blev der bemærket andre overtrædelser, bl.a. oliespild fra en kompressor, som kan bevirke jordforurening.

Tilsynsrapporten blev sendt til virksomheden pr. mail ca. 14 dage efter tilsynet. Heri blev det indskærpet, at forholdene skal lovliggøres inden for en måned.

Efter fristen blev virksomheden kontaktet pr. telefon, og sagsbehandleren fik at vide, at det ikke havde været muligt at åbne mailen med tilsynsrapporten. Derfor fremsendte sagsbehandleren en ny tilsynsrapport med brev, hvori der blev givet yderligere 14 dages frist til udbedring af forholdene samt indsendelse af dokumentation herfor.

Halvanden måned efter fristen havde sagsbehandleren endnu ikke modtaget dokumentation for udbedring og ringede derfor virksomheden op. Grundet sygdom var forholdene ikke udbedret, og sagsbehandleren gav derfor yderligere en 14 dages frist. Denne frist blev heller ikke overholdt, og derfor påmindede sagsbehandleren endnu engang virksomheden om forholdene. Der blev varslet politianmeldelse af forholdene. Virksomheden blev politianmeldt efter ca. 5 måneder, og sagen blev afsluttet med bødeforlæg på 10.000 kr. efter yderligere 8 måneder efter oprettelse af politisagen. Bøden var ikke i overensstemmelse med de vejledende bødeniveauer, hvilket uddybes nærmere i afsnit 4.3.1.

Vurdering: Sagsbehandleren kunne her have været mere konsekvent i håndhævelsen. Der gives i alt tre fristudsættelser. Desuden er sagsbehandleren langsom i sin opfølgning ved første fristforlængelse. Der gives 14 dages fristforlængelse, men der følges først op efter halvanden måned. Fristforlængelserne og den inkonsekvente opfølgning får sagsforløbet til at strække sig over et år og fem måneder.

Eksemplet kan ikke opfattes som et typisk sagsforløb men snarere som et eksempel på en håndhævelse, når denne er mindre konsekvent.

2.1.2 Sagsforløbet

De interviewede sagsbehandlere har givet deres versioner af det typiske sagsforløb og af de enkelte dele af processen. Det efterfølgende er en opsummering af de vigtigste punkter heri.

2.1.2.1 Det typiske sagsforløb

Sager sættes oftest i gang som led i et planlagt miljøtilsyn. Sager kan dog også opstå med en borgerklage, som følges op med et tilsyn. Det er sagsbehandlerens erfaring, at det oftest er på husdyrbrugsområdet, at sager sættes i gang i forbindelse med en klage. Det drejer sig for eksempel om klager angående luft- eller støjgener samt affald, der på forskellig vis forurener. Industrisager startes ofte som følge af, at virksomheden glemmer at indsende den rette dokumentation til tiden. Industrien er i højere grad underlagt egenkontrol, hvilket giver anledning til sager, når fristerne for egenkontrol ikke overholdes. Det er sket, at sager er opstået ved, at sagsbehandlere tilfældigvis opdager en lovovertrædelse, for eksempel i forbindelse

med et planlagt tilsyn på en nærliggende virksomhed, men det hører til sjældenhederne.

Planlægning af tilsyn

Sagsbehandlerne i kommunerne planlægger årets tilsyn i starten af året. De interviewede sagsbehandlere mener generelt, at både minimumsfrekvenserne og konceptet om differentierede tilsyn hjælper dem i deres planlægning. Det ses desuden fra sagsgennemgangen, at sagsbehandlerne i otte kommuner har foretaget en kategorisering af virksomhederne og husdyrbrugene ifølge vejledningen om differentieret miljøtilsyn¹⁵. Dette viser dog ikke, om tilsynsfrekvenserne lever op til vejledningen. Sagsbehandlerne fra to kommuner giver direkte udtryk for, at de ikke gør brug af vejledningen om differentieret miljøtilsyn til planlægningen af tilsyn, selv om de foretager selve kategoriseringen. I givet fald planlægger disse, og måske andre kommuner, kun efter minimumsfrekvenserne, men bruger samtidigt tid på at foretage en kategorisering, som ikke anvendes til noget.

I nogle tilfælde er planlægningsprocessen automatiseret gennem GeoEnviron systemet, som er et it-system, der bruges af sagsbehandlerne.

På trods af planlægningen oplever sagsbehandlerne fra fire kommuner, at planlægningen af tilsyn skrider, og dermed bevirker, at der mangler en del tilsyn sidst på året. I en kommune forklarer sagsbehandleren dette med, at foråret typisk er præget af diverse uforudsete delopgaver, som kan virke uoverskuelige, og at sommerferien vanskeliggør tilsyn i sommermånederne. I andre kommuner berettes der om, at uventede delopgaver, som f.eks. tilsyn på baggrund af klager, og tilsynssager, der trækker ud, kan være en del af årsagen til, at planlægningen ikke altid holder. Når der ikke er taget hensyn hertil i planerne hænger det formodentligt sammen med de nylige ændringer i kommunernes tilsynsforpligtigelser, og det må forventes, at den slags overraskelser elimineres, nu da erfaringerne er opsamlet over flere år. Det skal dog tilføjes, at situationen ser ud til at være meget forskellig kommunerne imellem. Sagsbehandlere i de fire nævnte kommuner mener ikke, de har tid nok til deres daglige arbejde, mens sagsbehandlerne i én af kommunerne fortæller, at de med lethed når deres minimumsfrekvenser. De mener, det er tilfældet, fordi der er indlagt en buffer i planlægningen til tilfældige opgaver.

Tilsyn

Sagsbehandlerne mener selv, at de generelt er gode til at overholde retssikkerhedsloven, herunder regler om varsling af tilsyn, og dette understøttes af sagsgennemgangen, hvor retssikkerhedsloven overholdes i samtlige sagsforløb. Ifølge interviewene kender og bruger sagsbehandlerne vejledningen om anvendelse af retssikkerhedsloven, som desuden er implementeret i it-systemet GeoEnviron. Dette bevirker, at varslingsbrevene, der udsendes på forhånd, indeholder den påkrævede information om tid, sted, hovedformål, retten til at lade sig repræsentere af andre samt grundlag for tilsynet.

Det er i forbindelse med de planlagte tilsyn, at der sker flest håndhævelser. Det vurderes, at hovedårsagen hertil er, at der her er afsat tid til gennemgangen af virksomheden. Det tilstræbes, at der foretages samlede tilsyn, hvor alle væsentlige miljøforhold gennemgås ved samme syn. Dog kan en virksomhed være for stor eller omfattende til, at samtlige forhold kan gennemgås på et enkelt tilsyn, og i sådanne tilfælde gennemføres to eller flere tilsynsbesøg til et samlet tilsyn. Idéen med samlede tilsyn anses ikke som hensigtsmæssig af alle sagsbehandlere.

¹⁵ Miljøstyrelsen 2004; Vejledningen om differentieret miljøtilsyn, Vejledning nr. 6, 2004.

Hvis tilsynet sker på baggrund af en borgerklage, foretages det hurtigst muligt og ofte uvarslet, da disse sager som regel er akutte. Dette baseres dog på sagsbehandlingens egen vurdering. Sagsgennemgangen viser, at nogle klager behandles samme dag, mens andre venter mellem nogle få dage og op til en uge. I nogle tilfælde klager en borger over forhold, hvor vedkommende er usikker på, om der faktisk er sket en overtrædelse. Såfremt der ikke er sket en overtrædelse, og klagen ikke er berettiget, kan sagen ordnes over telefonen ved at orientere borgeren om, at forholdet ikke er af ulovlig karakter. Sagsbehandlere fra én enkelt kommune fortæller, at borgere oftere ringer om tvivlsspørgsmål. Dette er taget til, efter at brugen af mobiltelefonen er blevet mere udbredt. Såfremt en klage leder til et uvarslet tilsyn, overgiver sagsbehandleren i overensstemmelse med retssikkerhedsloven et brev til virksomheden eller husdyrbruget ved tilsynet med en begrundelse for at gennemføre tilsynet uvarslet.

Sagsbehandlerne i tre kommuner nævner, at et tilsyn som udgangspunkt udelukkende er en gennemgang af virksomhedens miljøforhold, og at der normalt ingen vejledning sker i forbindelse hermed. Sagsbehandlerne giver ikke forslag til, hvordan forhold i praksis skal udbedres, da de derved risikerer at blive "hængt op" på vejledningen, men også fordi de ikke selv mener, at de besidder tilstrækkelige tekniske kompetencer. Dog kan der nogle gange gives anbefalinger, såfremt sagsbehandleren kender lignede eksempler fra tidligere og dermed har et vis erfaringsgrundlag. Som udgangspunkt må virksomhederne selv søge den tekniske vejledning, de har brug for.

Interviewene og sagsforløbene giver et tydeligt billede af, at sager inden for husdyrbrug og industri forløber forskelligt. Dette beskrives nærmere i det følgende.

Særligt om tilsyn inden for husdyrbrug

Over halvdelen af de interviewede sagsbehandlere (fra fem ud af ni kommuner) fortæller i interviewene, at de i store og omfattende sager mange gange undlader at påtale mindre overtrædelser. Der nævnes ikke direkte hvilke overtrædelser, der er tale om, men der gives eksempler på situationer, hvor kun de væsentligste lovstridige forhold indskærpes. Andre forhold, som i henhold til håndhævelsesvejledningen burde føre til indskærpelser, men som ikke medfører gener for andre, kan i stedet påtales, og forhold, der kun betegnes som utilfredsstillende, påtales slet ikke. Det sker typisk af hensyn til landmanden, der ellers ofte reagerer opgivende eller modvilligt i forbindelse med udbedring af forhold, hvis der er for mange. Nogle sagsbehandlere nævner, at landmændene brokker sig meget, at de virker indifferente i forhold til indskærpelser eller helt modsætter sig sagsbehandlerens håndhævelse. Nogle sagsbehandlere går videre til hårdere håndhævelsesskridt, for eksempel politianmeldelser, mens andre i dialog med landmanden, forsøger at udbedre forholdene gennem administrativ håndhævelse, for eksempel ved at give længere udbedringsfrister eller fristforlængelser. Ifølge sagsbehandlerne fra en enkelt kommune inddrager landmændene ofte egne advokater eller rådgivere, hvilket må antages at medføre en grundigere sagsbehandling, men også, at sagsforløbene forlænges, og at der opstår et dårligt forhold mellem husdyrbrugeren og tilsynsmyndigheden. Der siges dog ikke noget generelt om, hvor tidligt i sagsforløbet inddragelsen af eksterne rådgivere typisk sker.

Særligt om tilsyn inden for autoværksteder og industri

I virksomhederne er der generelt forståelse for, at man må indrette sig efter miljølovgivningen. Det sker, at virksomhederne selv retter henvendelse til myndigheden i tvivlsspørgsmål, og for eksempel søger viden om, hvorvidt noget skal miljøgodkendes. Generelt er de store virksomheder bedre til at overholde egenkontrollfristerne end de mindre virksomheder. Dette medfører et bedre forhold mellem sagsbehandleren og virksomheden, som igen bidrager til bedre sagsforløb.

Nogle virksomheder har miljøledelsessystemer og har miljøkoordinatorer ansat, hvilket kan ses som et udtryk for en større villighed til at overholde miljølovgivningen. To sagsbehandlere fortæller dog, at disse ikke nødvendigvis bidrager til, at tilsyn forløber bedre eller hurtigere. Ifølge én af sagsbehandlerne bruger miljøkoordinatorer ofte kommunens miljøtilsyn til at understrege vigtigheden af miljømæssige forhold overfor virksomhedsledelsen. Den anden sagsbehandler fortæller, at der er stor forskel på hvilken type af virksomheder, der har styr på det relevante materiale, når der føres tilsyn. Når der er styr på dokumentationen kan et tilsyn forløbe meget hurtigt. Sagsbehandleren tilføjer, at de i kommunen har overvejet, at hjælpe virksomhederne med at organisere relevant dokumentation, f.eks. ved at lave et ringbind, som virksomhederne kan benytte til formålet. Inspirationen hertil er hentet hos en anden kommune.

Håndhævelsen

Som udgangspunkt mener sagsbehandlerne, at deres håndhævelse foregår korrekt. Samtlige interviewede sagsbehandlere kender og bruger håndhævelsesvejledningen, og fra sagsgennemgangen ses desuden, at sagsbehandlerne har givet klagevejledning i forbindelse med en afgørelse.

Der nævnes dog også, at sagsbehandlerne i nogle tilfælde benytter samme håndhævelsesmiddel flere gange, hvilket udskyder fristen for udbedring eller direkte udskyder den givne frist. Fristforlængelse er berettiget, såfremt virksomheden eller husdyrbruget viser hensigt til udbedring af overtrædelserne, men ikke kan nås det inden for den fastsatte tid. De tilfælde, hvor fristudsættelse ikke er berettiget, er beskrevet nærmere i afsnit 4. Ifølge sagsbehandlerne i to kommuner gives der også fristudsættelser, hvis et opfølgende tilsyn ikke nås inden for den frist, som er givet til virksomheden. Dette ses dog ikke i sagsgennemgangen.

Eksempel på fristudsættelse

I en sag om manglende godkendelse af afløbsforhold blev der i første tilsynsrapport givet en frist på syv måneder til anmeldelse af afløbsforholdene. Derefter havde landmanden yderligere tre måneder til at fortage ændringerne. Landmanden overholdte ikke anmeldelsesfristen og viste heller ikke hensigt til udbedring af forholdene. Sagsbehandleren gav alligevel halvanden måneds udsættelse af fristen.

Kort før fristen meddelte landmanden, at anmeldelsen var under udarbejdning, dermed vises der hensigt til udbedring. Fem måneder senere blev ført et opfølgende tilsyn. Anmeldelsen var dog stadig ikke udarbejdet, og som konsekvens heraf var ændringerne heller ikke foretaget. Sagsbehandleren indskærpede forholdene igen, og på den måde gives der yderligere udsættelse af fristen. Den samlede fristforlængelse blev dermed et år til anmeldelse af ændring af afløbsforhold.

Det har ikke været muligt for kommunen at følge yderligere op på sagen, fordi der skete en fejl ved overlevering af sagen fra en sagsbehandler til en anden, der har bevirket, at sagsakter ikke længere er tilgængelige i kommunens system.

Vurdering: Der kunne allerede ved første fristudsættelse være sket politianmeldelse for manglende efterkommelse af en indskærpelse. Overtrædelserne er dog ikke af farlig karakter, hvilket kan være årsagen til sagsbehandlerens beslutning om at give fristforlængelse. Da der ved anden indskærpelse ikke sker politianmeldelse, må håndhævelsen betegnes som inkonsekvent. Der burde være sket politianmeldelse for manglende efterkommelse af indskærpelse.

Opfølgning

Sagsbehandlerne fortæller, at de følger telefonisk eller personligt op på forhold alt efter overtrædelsernes karakter. Nogle gange gøres begge dele. Opfølgning pr. telefon indebærer en høj grad af tillid, som ikke altid er til stede mellem sagsbehandleren og virksomheden eller husdyrbruget. Alternativt kan en opfølgning ske ved at lade virksomheden indsende dokumentation til sagsbehandleren, for eksempel i form af fakturaer eller fotos. Denne opfølgningsform er ressourcebesparende i forhold til opfølgende fysisk tilsyn. En efterfølgende samtale med en sagsbehandler understøtter dette. Denne sagsbehandler tilføjer desuden, at flere af sagsbehandlerne i kommunen foretrækker at følge op på denne måde frem for at følge op ved næste tilsyn, selvom opfølgning ved næste tilsyn er i overensstemmelse med håndhævelsesvejledningen. De interviewede kommunale sagsbehandlere mener generelt, at deres opfølgning af sagerne er fyldestgørende. Dette underbygges af de gennemgåede sager, hvor der kun i meget få tilfælde kan konstateres manglende opfølgning og dokumentation i sagsforløb.

Kvalitetsstyring

Kvalitetsstyringsloven¹⁶ har betydet, at alle de involverede kommuner har udarbejdet it-baserede procedurer med tilhørende skabeloner, vejledninger og henvisninger, typisk koblet op til et eksisterende kvalitetsstyrings- eller sagsbehandlingssystem i kommunen. Hver kommune har egenhændigt udarbejdet egne procedurebeskrivelser og lignende ud fra eksisterende vejledninger, lovgivning og allerede udarbejdede materialer.

Det lovpligtige kvalitetsstyringssystem bruges dagligt og er, med hensyn til procedurer for håndhævelse, bygget op omkring håndhævelsesvejledningen og vejledning om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet¹⁷. Sagsbehandlerne mener, at systemet er til stor hjælp for nye sagsbehandlere, og for sagsbehandlere, der får sager, som er uden for deres normale sagsområde. Her virker systemet som en støtte i kraft af de mange procedurer og guider, som systemet indeholder. Betydningen af dette arbejde er en større ensartethed i sagsbehandlingen i den enkelte kommune. Ifølge sagsbehandlerne har kvalitetsstyringssystemet også medvirket til en større ensartethed i håndhævelsen kommunerne i mellem.

Den generelle stemning omkring systemet er positiv. Det anses ikke som en klods om benet på de mere erfarne sagsbehandlere, der ikke støtter sig så meget til systemet, fordi de allerede kender retningslinjerne.

Kvalitetsstyringssystemet hjælper også med til, at sagerne bliver mere ensartede. Opfølgning på sagerne får en mere central betydning, og sagsbehandlerne bliver mere opmærksomme herpå, idet systemet har en særlig plads til opfølgning. Det er nemmere at få et overblik over, hvilke opgaver der ligger, hvor mange ressourcer sagerne kræver, og hvornår de skal udføres. Systemet har på den måde gjort det lettere at flytte rundt på ressourcer og at prioritere mellem opgaver.

Før og efter strukturreformen

En del kommunale sagsbehandlere sammenligner forholdene før og efter strukturreformen i deres interviews, hvilket kan være et væsentligt perspektiv at tage, når man skal vurdere sagsbehandlerens indsats vedrørende håndhævelse af

¹⁶ Lov om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet. Lov nr 506 af 07/06/2006.

¹⁷ Miljøstyrelsen 2005; Vejledning om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet, Vejledning nr. 7, 2005

miljøbeskyttelsesloven. Vurderingerne af før og efter reformen spænder imidlertid vidt.

Ifølge to interviewede sagsbehandlere var der en tendens til mere lempelig håndhævelse i de pågældende kommuner før strukturreformen. Der blev oftere set gennem fingre med nogle forhold, som burde være henstillet eller indskærpet, og sådanne forhold bliver nu håndhævet i højere grad end før. I forbindelse med Strukturreformen har sagsbehandlerne bevæget sig væk fra denne lempelige sagsbehandling, hvilket bl.a. har forvirret mange brugere, der pludselig ser sagsbehandlerne gå mere grundigt til værks. Samtidig har den mere konsekvente håndhævelse, ifølge de interviewede sagsbehandlere, medført længere og flere uafsluttede sagsforløb.

Ifølge samme sagsbehandlere spænder deres arbejde nu, i modsætning til før strukturreformen, over flere fagområder. Hvor man før havde en specialist på særlige miljøområder, f.eks. luftforurening, er der nu ikke samme mulighed for specialisering. I én kommune vurderes dette at have medført et fald fra 70 til 20 tilsyn pr. medarbejder pr. år. I den kommune, hvor dette er oplevelsen, gives der samtidigt udtryk for, at arbejdet nu er mere varierende og derfor mere spændende, fordi hver sagsbehandler arbejder med sager inden for flere forskellige områder.

I andre kommuner har man ikke mærket nogen større ændring ved Strukturreformen, og en sagsbehandler foreslår, at de store ændringer, der opleves i nogle kommuner, kan skyldes det meget forskellige udgangspunkt, hvor nogle kommuner har måttet stramme meget op for at leve op til det fælles ambitionsniveau, som udtrykkes ved det gennemførte kvalitetssystem, mens andre har kunnet fortsætte indsatsen præcist som hidtil.

2.1.3 Samarbejdsrelationer

De kommunale sagsbehandlere har i forskellige sammenhænge behov for at samarbejde med andre myndigheder med henblik på bedre at nå frem til en korrekt afgørelse. Der samarbejdes især med politiet, andre kommuner, regionale miljøcentre og Miljøstyrelsen, men der samarbejdes også internt i kommunerne. Dette beskrives nærmere i det følgende.

2.1.3.1 Samarbejde med politiet

De kommunale sagsbehandlers samarbejde med politiet sker oftest når sagsbehandlerne politianmelder en sag, men der er også eksempler på samarbejder af mere forebyggende karakter. F.eks. udføres uvarslede tilsyn på baggrund af henvendelser fra borgere, nogle gange i samarbejde med politiet.

Der er i interviewene bred enighed om, at samarbejdet med politiet ikke forekommer nemt, og i tre kommuner mener de interviewede sagsbehandlere endda, at samarbejdet er rigtig dårligt og meget besværligt. Det er specielt den manglende indsats fra politiets side i politianmeldte sager, der fremhæves af sagsbehandlerne fra kommunerne. Dette gælder i efterforskningen og i det forhold, at politiadvokaturen ikke får sagerne gennem retssystemet i rimelig tid. Dette begrundes med forskellige arbejdsgange og forskellige prioriteringer hos kommunerne og politiet. Nogle kommuner har forståelse for, at politiet efter deres opfattelse har andre, mere akutte opgaver, som prioriteres over miljøsagerne, og at politiets tilgang til miljøsagerne er udtryk for en politisk prioritering. Et særligt problem ved politiets manglende prioritering af miljøsagerne er, at sagerne forældes, før der bliver truffet en afgørelse. En politianmeldelse kan efter sagsbehandlernes mening bevirke, at sagen trækker i langdrag eller næsten går i

stå. Dette er oplevelsen hos sagsbehandlerne i fem ud af ni kommuner. En sagsbehandler giver et eksempel.

En anden sagsbehandler er ikke så konkret, men fortæller dog, at han har oplevet, at der i større komplekse sager kan gå op til to eller tre år, før der kommer en afgørelse. En tredje sagsbehandler giver et eksempel, hvor en sag blev afgjort med frifindelse efter to år, fordi de ulovlige forhold i mellemtiden var legitimeret som følge af ændringer i lovgivningen.

Som nævnt er oplevelsen i fem af de ni kommuner, at politianmeldelser ofte medfører, at sager trækkes i langdrag, men i to andre kommuner mener sagsbehandlerne ikke, at politiet ved, hvordan miljøsagerne skal håndteres. En sagsbehandler eksemplificerede sit udsagn med en situation, hvor *"politiet afviste en sag, da de ikke mente det var deres område"*. En anden sagsbehandler mener, at politiets medarbejdere nok ved, hvordan sagerne skal håndteres, men at de nogen gange ikke har sat sig ordentligt ind i sagen, når den kommer for retten.

Der ses eksempler på, at politiet er involveret i sager, som ikke politianmeldes, og hvor samarbejdet med politiet er bredere end det rent strafferetlige. Det sker for eksempel i sager, hvor en medarbejder fra politiet er til stede ved tilsyn. Sagsbehandlerne fra én kommune mente, at politiets indblanding i sager tidligt i forløbet havde en præventiv effekt. Sagsbehandlerne giver generelt udtryk for, at kommunerne forsøger at få samarbejdet med politiet til at fungere bedre, for eksempel ved at angive foreslåede bødestørrelse og lovhjemmel allerede ved politianmeldelse. Sagsbehandlerne ved, at dette letter politiets arbejdsbyrde og medvirker til et hurtigere sagsforløb. Sags gennemgangen viser dog, at der i ni ud af 29 politianmeldelser ikke foreslås en bødestørrelse. Lovhjemmel specificeres dog altid.

Der er delte meninger hos sagsbehandlerne om den løbende dialog med politiet under et sagsforløb. Hos størstedelen er opfattelsen, at sagsbehandlerne bliver holdt tilstrækkeligt opdateret af politiet, mens de, særligt i fire kommuner finder kommunikationen mellem myndighederne utilstrækkelig. I en enkelt kommune nævnes, at sagsbehandlerne gentagne gange, typisk i breve og e-mails, har bedt om at blive bedre orienteret om sagernes videre forløb. Der er dog ikke identificeret noget mønster i holdningerne, som ikke ser ud til at følge politikredsene.

Kommunerne forsøger ofte at lade deres samarbejde med politiet foregå gennem en enkelt kontaktperson, og deres erfaring er, at gode personlige relationer kan hjælpe sagsforløbet meget. I sags gennemgangen er der fundet eksempler på, at god kommunikation og samarbejde mellem myndighederne har betydning for sagen udfald. Dette beskrives nærmere i beskrivelsen af best cases i kapitel 5.

2.1.3.2 Samarbejde med andre kommuner/ miljøcentre samt internt samarbejde

Der ses i interviewene flere eksempler på samarbejde med andre sagsbehandlere inden for samme felt på tværs af kommunerne. Der findes formelle faggrupper, som mødes årligt, og mere uformelle netværk, hvor der videndes, og hvor sagsbehandlerne hjælper hinanden i travle situationer. Faggrupperne diskuterer bl.a., hvordan sagsbehandlerne skal forholde sig til ny lovgivning inden for deres område, og netværkene bruges mere i forbindelse med konkrete sager. Sådanne kontakter mellem sagsbehandlere foregår uformelt og uofficielt og er således heller ikke i nogen tilfælde dokumenteret i de gennemgåede sagsforløb.

Samarbejde på tværs af kommunerne bidrager uden tvivl til kompetenceudvikling og udviklingen af en ensartet behandling af sager mellem kommunerne og kan også være en positiv faktor for varigheden af sagsbehandlingen. Alle de interviewede

kommunale sagsbehandlere kender til faggrupperne og netværkene, og langt de fleste benytter sig af dem og finder dem brugbare og relevante for deres arbejde. Mange supplerer også de faglige netværk med personlige netværk bestående af tidligere kollegaer, f.eks. fra de amtslige miljøafdelinger, de var placeret i før Strukturreformen.

De interviewede sagsbehandlere har ikke haft bemærkninger til det interne samarbejde i kommunerne.

2.1.3.3 Samarbejde med Miljøstyrelsen

Sagsbehandlerne kontakter oftest Miljøstyrelsen angående sager, som har udviklet sig udover et normalt sagsforløb, eller når der søges vejledning til specifikke miljøområder.

Der tages altså kontakt til Miljøstyrelsen i tilfælde, som omhandler konkrete sager af særlig specifik natur. Hos en kommune fortæller sagsbehandleren, at der i Miljøstyrelsen er bestemte personer med specifikke kompetencer, som vedkommende ofte kontakter. En anden sagsbehandler nævner, at der for eksempel kan hentes brugbar hjælp til sager vedrørende luftforurening. Begge sagsbehandlere samt sagsbehandlere fra tre andre kommuner mener dog også, at vejledning, der kan fås hos Miljøstyrelsen, i flere tilfælde er for generel i forhold til de meget konkrete sager, de retter henvendelse om.

Sagsbehandlerne hos fem ud af ni kommuner mener desuden, at det ofte er svært at komme i kontakt med Miljøstyrelsen, og særligt at komme i kontakt med den rigtige medarbejder. I tre interviews fortæller sagsbehandlerne, at det er blevet sværere med tiden at kontakte og få vejledningen fra styrelsen. *"Det kan mærkes, at der har været stor udskiftning i personalet i Miljøstyrelsen"*, siger en sagsbehandler. Disse kommuner har før haft en fast, personlig kontakt i Miljøstyrelsen, som alle henvendelser blev rettet til.

Derudover er der tre kommuner, hvor sagsbehandlerne mener, at der går for lang tid fra henvendelse, til der modtages svar. En sagsbehandler beretter om 11 måneders ventetid i et tilfælde, mens en anden har oplevet slet ikke at modtage svar.

I to tilfælde nævnes Miljøstyrelsens helpdesk på husdyrområdet som en hurtigere måde at søge svar hos Miljøstyrelsen på, men her er problemet også, at den sjældent opleves at give brugbare resultater, som er konkrete nok i forhold til sagen, der søges vejledning om. Miljøstyrelsens hjemmeside benyttes også, men her er samme vurdering af de interviewede kommunale sagsbehandlere.

Grundet begrænsningerne i samarbejdet med Miljøstyrelsen har sagsbehandlerne i nogen grad erstattet dette med brugen af eksterne konsulenter. Det er ikke blevet uddybet i interviewene, hvilke typer konsulent-services kommunerne typisk køber, men det ses fra sagsgennemgangen, at sagsbehandlerne i komplicerede sager rådfører sig med eksterne jurister. I forbindelse hermed nævnes de knappe ressourcer som et problem, som betyder, at der ikke altid er råd til at inddrage en ekstern konsulent i det ønskede omfang.

Hos tre kommuner nævnes det af sagsbehandlerne, at de i stedet forsøger at etablere et personligt forhold til en kontakt i Miljøstyrelsen, som de så benytter hyppigere. Blandt de sagsbehandlere, for hvem det er lykkedes at få en sådan personlig kontakt, er erfaringen, at samarbejdet forløber meget bedre.

2.1.4 Politisk opmærksomhed

Politisk opmærksomhed kan spille en rolle for håndhævelsen afhængigt af, hvordan den politiske prioritering fordeler sig på forskellige sagstyper, og af om der er stærke politiske holdninger i forhold til behandlingen af forskellige målgrupper for miljøtilsynet.

Flere kommunale sagsbehandlere har i interviewene nævnt den store fokus, der er på dyreværnsager, og der er en generel fornemmelse af, at opprioritering, som allerede sker i den slags sager, er vigtig og relevant.

Omvendt har sagsbehandlerne i en enkelt landkommune nævnt, at man i tilfælde, hvor der burde påbydes nedrivning af ulovlige tilbygninger eller fjernelse af ulovligt udvidet dyrehold, udviser en vis forsigtighed, bl.a. fordi det ville det vække politisk opsigt, og sagsbehandlerne ville frygte politisk indgriben eller fyring, hvis de beordrede en nybygget stald nedrevet. Dette er et eksempel fremsat af sagsbehandlerne i et interview og ikke noget, der er konstateret i de undersøgte sagsforløb. Tilbageholdenheden i den slags sager gælder tilsyneladende især, hvor der er tale om udbygninger eller udvidelser, hvortil en miljøgodkendelse vil kunne gives uden problemer.

Ifølge de gennemførte interviews er det i et flertal af kommuner praksis, at beslutninger om politianmeldelse o.l. skal forbi lokalpolitiske udvalg, mens der er andre kommuner, hvor forvaltningen foretager den slags skridt fuldstændig uafhængig af det politiske niveau.

I fem ud af ni interviews med kommunale sagsbehandlere gives der udtryk for forskellig grad af lokalpolitisk opmærksomhed eller involvering i sager, hvor en politianmeldelse kan komme på tale. I tre kommuner skal sager med politianmeldelse omkring et politisk udvalg inden politianmeldelse med henblik på godkendelse eller orientering. Kun i den ene af kommunerne angives formålet direkte at være en politisk godkendelse i udvalget. Sagsbehandlerne finder processen problematisk, men de har dog endnu ikke oplevet, at en sag ikke godkendes. I den ene af de øvrige kommuner er det kun større sager, som skal forelægges for udvalget inden politianmeldelse, og sagsbehandlerne fortæller, at de endnu ikke har haft sådanne større sager på dagsordenen. Sagsbehandlerne i den anden af de to kommuner skelner ikke mellem hvilke sager, der skal forelægges udvalget.

I en fjerde kommune, hvor politianmeldelser ikke skal godkendes, mener medarbejderne alligevel, at de møder modstand mod politianmeldelser i miljøager, så snart de henvender sig "højere oppe i systemet". Det beskrives, som en politisk interesse i at sagsbehandlerne er tilbageholdende med politianmeldelser, og ifølge sagsbehandlerne medvirker denne politiske opmærksomhed til, at nogle sager ikke anmeldes.

I en femte kommune, har udvalget godkendt en typisk sag med politianmeldelse. Sagen tjener nu som et eksempel, som sagsbehandlerne forholder sig til, når andre sager udvikler sig, og der overvejes politianmeldelse.

Sagsbehandlerne i en sjette kommune skal ikke have godkendelse fra udvalget, men der skal efterfølgende orienteres om hvilke sager, der er blevet politianmeldt. Dette gøres på det næste udvalgsmøde.

Kun i tre af de ni kommuner gives der ikke udtryk for, at der er nogen politisk interesse i at begrænse antallet af politianmeldelser og i en enkelt af disse giver

sagsbehandlerne klart udtryk for, at der ikke forekommer lokalpolitisk indblanding af nogen art.

2.1.5 Problemområder i sagsforløbene

Blandt de væsentligste problemområder, der er nævnt af sagsbehandlerne, er følelsen af at have knappe ressourcer til rådighed, problemer med at fastholde kompetente sagsbehandlere og endelig en oplevet nedprioritering af miljøsager. Hertil kommer forsinkelser og en problematik, der i nedenstående behandles under overskriften ”ikke-sager”, hvor der i tilfælde, hvor der burde være rejst en sag, ikke bliver det. Det fremgår af det følgende, at de nævnte problemområder i et vist omfang er sammenhængende.

2.1.5.1 Knappe ressourcer

Syv ud af ni interviewede kommunale sagsbehandlere vurderer, at ressourcerne på området er knappe og utilstrækkelige. Særligt mener sagsbehandlerne i landkommunerne, at der ikke er tid til at gennemgå alle sagerne så godt som muligt i alle tilfælde. Som konsekvens heraf er det heller ikke altid muligt at følge op på alle nødvendige sager i rette tid. Sagsgennemgangen viser, at der faktisk følges op på størstedelen af de fastsatte frister. Kun i ganske tilfælde følges der ikke op til tiden. Dog foregår opfølgningen ofte telefonisk eller ved næste tilsyn.

De interviewede sagsbehandlere fremhæver generelt, at de selv afgør, hvilken metode der bruges til opfølgning alt efter overtrædelsernes omfang og det personlige kendskab til virksomheden. Særligt beskriver sagsbehandlerne fra én kommune, hvordan ikke-personlig opfølgning pr. telefon eller gennem virksomhedernes eller husdyrbrugenes indsendelse af dokumentation frigiver ressourcer til andre områder, hvilket kan være værdifuldt.

Der hentydes også i interviewene til knappe ressourcer i den forstand, at der ikke er råd til at inddrage de nødvendige eksterne eksperter til vanskelige sager. Dog mener de interviewede sagsbehandlere i flere kommuner, at eksterne eksperter har en tendens til at forlænge sagsforløbene. I to af interviewene, giver sagsbehandlerne udtryk for, at der ønskes flere ressourcer til kampagne aktiviteter for derved at opnå en vis forebyggende effekt.

2.1.5.2 Fastholdelse af sagsbehandlere

Kun i to af kommunerne mener de interviewede sagsbehandlere, at der er problemer med at finde og fastholde sagsbehandlere med de nødvendige kompetencer. Det er typisk de mindre kommuner og kommuner, som har længere afstand til større byer, som oplever dette problem. Sagsbehandlerne mener, at de unge kollegaer hellere vil arbejde i større bykommuner end i mindre landkommuner, og de vurderer, at der sker en mindre "medarbejderflugt" fra land til by. Der nævnes af sagsbehandlerne i flere kommuner eksempler på, at der nok er det tilstrækkelige antal sagsbehandlere, men at lovgivningen efterhånden er for omfattende, og at der derfor er behov for flere, særligt kvalificerede sagsbehandlere.

2.1.5.3 Prioriteringen af miljøsager

Kommunerne oplever, at miljøområdet nedprioriteres. Det sker hos politiet, men også hos andre myndigheder og hos de virksomheder, der er under tilsyn. Et ekstremt eksempel på nedprioriteringen af miljøsager ser sagsbehandlerne hos husdyrbrugere, der ifølge sagsbehandlerne kan virke indifferente i forhold til deres håndhævelser eller helt modsætter sig kommunens beslutninger. Dette sker for eksempel ved at husdyrbrugene indgiver klager over kommunernes afgørelser.

Nogle få sagsbehandlere peger på den nedprioritering, der sker, f.eks. af landbrug uden dyrehold og brug af sprøjtemidler. Disse giver anledning til sager, som også er relevante, men bliver efter deres vurdering nedprioriteret politisk, da der ikke er afsat ressourcer til disse sager.

Nedprioriteringerne kan dog også ske af sagsbehandlerne selv, hvor de i større sager undlader at påtale mindre overtrædelser for derved at sikre sig, at der i det mindste gøres noget ved de alvorligere forhold.

Endelig opleves miljösaergerne også som nedprioriteret i tilfælde, hvor andre kommunale afdelinger kommer til at modarbejde miljøsaergerbehandlerne. Eksemplet er dog kun givet ved ét interview. Det kan ifølge saergerbehandleren ske, hvor en virksomhed gives en byggetilladelse, før der foreligger miljøgodkendelse, og byggearbejdet derfor påbegyndes. Her kommer saergerbehandlerne ved miljøtilsyn oftest til at stå med problemet om at indskærpe forhold, som er ulovlige ifølge virksomhedens miljøgodkendelse, men som alligevel er tildelt byggetilladelse.

2.1.5.4 Forsinkelser i saergerbehandlingen

Der sker forsinkelser i saergerbehandlingen af flere grunde. De knappe ressourcer spiller naturligvis ind, men også manglende tid eller prioritering af sager hos samarbejdspartnerne, og herunder især hos politiet og i Miljøstyrelsen, nævnes af saergerbehandlerne som forsinkende elementer. De mener hermed, at det bl.a. tager for lang tid, at få vejledning hos Miljøstyrelsen. Udsigten til forsinkelse betyder, at nogle saergerbehandlere er tilbageholdende med at indblende politi og Miljøstyrelsen i det omfang, de ellers gerne ville. Det kan påvirke kvaliteten i saergerbehandlingen, men det betyder også, at saergerbehandlere nogle gange gør brug af eksterne konsulenter til løsning af problemer, de gerne ville have løst med hjælp fra Miljøstyrelsen.

2.1.5.5 Eksistensen af "Ikke-sager"

Begrebet "ikke-sager" dækker her over tilfælde, hvor en sag burde være rejst, men hvor dette af forskellige årsager ikke er sket. I fire interviews anerkender saergerbehandlerne, at "ikke-sager" forekommer. I nedenstående skelner vi mellem to overordnede typer af "ikke-sager"; når forhold burde være håndhævet med administrative håndhævelsesskridt, men ikke bliver det, og når forhold burde være politianmeldt, men i stedet håndhæves med administrative håndhævelsesskridt.

Forhold, der burde være håndhævet administrativt men ikke bliver det, ses både på husdyrbrug- og industriområdet, oftest når der er tale om mindre overtrædelser. Saergerbehandlerne fra én kommune fortæller, at det undertiden sker, at mindre forhold særligt på husdyrbrugsområdet nedprioriteres og ikke håndhæves, fordi antallet af overtrædelser er så omfattende, at de mindre forseelser anses for knap så relevante. På husdyrbrugsområdet sker det ofte af hensyn til landmanden; Med et stort antal overtrædelser kan det ellers virke meget overvældende, og landmændene kan blive helt opgivende, når der er så mange forhold at udbedre. Tilbageholdenheden kan også skyldes, at den mindre overtrædelse er den eneste forseelse, og at man derfor ikke vil bruge ressourcer på at håndhæve eller følge op på en sag af så begrænset omfang.

De interviewede saergerbehandlere, fra denne kommune, begrundes deres manglende reaktioner med "*at der skal være plads til sund fornuft i saergerne*". Problemet er imidlertid, at dette kan sende et forkert signal til landmanden. Som udgangspunkt bør utilfredsstillende forhold, som udvikler sig til ulovlige forhold, håndhæves i henhold til håndhævelsesvejledningen, men saergerbehandlerne fortæller, at dette kan forvirre virksomheden eller husdyrbrugeren, og derfor undlades håndhævelsen i første omgang og saergerbehandlerne giver ofte en uformel påmindelse om forholdet i

stedet. Dette er også omtalt under afsnit 2.1.1.1. Sagsbehandlerne uddyber ikke hvilke specifikke overtrædelser, der er tale om, men nævner dog, at overtrædelser typisk er af meget lille omfang, eller som ikke er til stor gene for andre.

Den anden type "ikke-sag" ses i tilfælde, hvor sagsbehandlerne indskærper overtrædelser, som egentlig burde være politianmeldt i henhold til håndhævelsesvejledningen. Det nævnes af sagsbehandlerne i tre kommuner, og begrundes af sagsbehandlerne med, at sagsforløbene bliver for lange og ressourcetunge, hvis sagen skal behandles hos politiet. Desuden kan en politianmeldelse som nævnt skade forholdet mellem virksomhed og sagsbehandler. Derfor vælger nogle sagsbehandlere blot at indskærpe forhold, som burde være politianmeldt. En af sagsbehandlerne mente, at "det bliver mere ubehageligt at komme på opfølgende tilsyn efter en politianmeldelse, og virksomhedens samarbejdsvillighed mindskes". Derfor overvejer nogle sagsbehandlere nøje, om en politianmeldelse er nødvendig.

De interviewede sagsbehandlere fra de tre kommuner, hvor denne type ikke-sager forekommer, forklarer, at de i sådanne tilfælde foretager en vurdering af sagens omfang og sagsbehandlerens personlige kendskab til virksomheden for at beslutte om et administrativt håndhævelsesmiddel er tilstrækkeligt til at udbede overtrædelser. Alle sagsbehandlere vurderer dog, at politiet altid indblandes, når det er nødvendigt.

Her skal også nævnes problematikken om politisk opmærksomhed, hvor sagsbehandlerne i en kommune oplever, at den politiske interesse for at være tilbageholdende med politianmeldelser bevirker, at sagsbehandlerne bliver tilbageholdende. I sagsgennemgangen blev der i denne sammenhæng fundet i alt 20 forhold, hvor der i henhold til håndhævelsesvejledningen burde være sket politianmeldelse. Disse omtales i afsnit 4.

Samme problematik opstår, når en husdyrbruger foretager en udvidelse af dyrehold eller byggeri uden den nødvendige miljøgodkendelse, fordi husdyrbrugerne enten er uvidende om kravet om godkendelse eller er klar over, at sagsbehandleren vil forsøge retslig frem for faktisk lovliggørelse. Dette er beskrevet under afsnit **2.1.2.1 i afsnittet med underoverskriften "særligt om tilsyn inden for husdyrbrug"**.

Sagsbehandlerne fra en enkelt kommune afviser imidlertid blankt, at "ikke-sager" forekommer.

2.2 Det udvalgte miljøcenters beskrivelse af miljøsager og sagsbehandlingen

Det følgende er baseret på interview med en sagsbehandler og en kontorchef fra ét miljøcenter, som herefter benævnes sagsbehandlerne, og på gennemgangen af otte sager fra det samme miljøcenter. Da der kun har været kontakt med et miljøcenter, kan resultaterne på ingen måde tages som et repræsentativt billede, men må ses som udtryk for de foreløbige erfaringer fra sagsbehandlerne i et af miljøcentrene.

2.2.1 Sagstyper og sagsforløb

Miljøcentrets sagsbehandlere håndterer miljøsager for særligt miljøbelastende virksomheder, men har i øvrigt de samme håndhævelsesmuligheder som de kommunale sagsbehandlere. Miljøcentret fører tilsyn med større virksomheder, hvoraf et udsnit er offentlige, og desuden er der tale om mere forskelligartede og

mere miljøkomplekse virksomheder end målgruppen for de kommunale sagsbehandlere.

Miljøcentrets sagsbehandlere mener, at sagerne forløber godt, grundet miljøbevidsthed og villighed til at overholde miljølovgivningen hos virksomhederne. De tager dette som udtryk for, at mange virksomheder gerne vil opretholde et godt ry udadtil. En anden faktor, der medvirker til bedre sagsforløb, er en større grad af tillid mellem virksomhederne og sagsbehandlere, hvilket kan skyldes, at målgruppen primært er de større virksomheder, hvor sagsbehandlere bruger en dialog baseret tilgang ved tilsyn, og derudover tilbringer mere tid ved hver enkelt virksomhed for at nå omkring samtlige af virksomhedernes miljøforhold. De samme sagsbehandlere fortæller dog også, at de har oplevet, at den større grad af tillid misbruges fra virksomhedernes side.

Ifølge sagsbehandlere har den dialogbaserende tilgang et forbyggende aspekt, hvor ulovligheder oftere fanges i opløbet frem for at straffes efter overtrædelsen er sket. Dette må være både muligt og mere hensigtsmæssigt, fordi miljøcentret håndterer tilsynet med større og mere komplekse virksomheder. Vi forestiller os, at en årsag hertil er, at sagsbehandlere og virksomheder indgår i tættere relationer med hinanden, der i højere grad opfordrer til dialog og samarbejde, fordi sagerne er mere omfattende, end sager i forbindelse med langbrug og de mindre virksomheder, som de kommunale sagsbehandlere håndterer.

2.2.1.1 Det typiske sagsforløb

Miljøcentrets sagsbehandlere har minimumsfrekvenser som mål for tilsyn på samme måde som de kommunale sagsbehandlere. Sagsbehandlere står selv for tilrettelæggelsen og gennemførelsen af tilsyn. Ifølge sagsbehandlere bruges vejledningen for differentierede tilsyn ikke til planlægning af tilsyn. De mener ikke, at den prioritering af indsatsen, som vejledningen omhandler, er brugbar for miljøcentrenes planlægning, fordi virksomhederne typisk er store, og der ofte er god dialog mellem virksomhederne og myndigheden.

To af de gennemgåede sagsforløb er udført sammen med politiet, brandvæsnet og Arbejdstilsynet, som såkaldte risikotilsyn jf. Bekendtgørelse om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer¹⁸. Ved risikotilsyn er sagsbehandlere underlagt et krav om offentliggørelse af deres afgørelser. Sagsgennemgangen viser således også, at miljøcentrets beslutninger offentliggøres i relevante aviser i henhold til kravene.

Udover de særlige risikotilsyn udfører miljøcentret almindelige helhedstilsyn med virksomheder og tilsyn på baggrund af klager. I forbindelse med varsling af de planlagte tilsyn følges retssikkerhedsloven. Ligesom enkelte kommunale sagsbehandlere er sagsbehandlere på det besøgte miljøcenter af den mening, at konceptet om helhedstilsyn medfører ineffektiv sagsbehandling, og at der i stedet bør fokuseres på problemområder hos den enkelte virksomhed. "*Vi kender jo godt vores virksomheder, og ved hvor skoen trykker*", lyder det fra en af sagsbehandlere. Udover risikotilsyn og helhedstilsyn er der også en del godkendelsesarbejde hos miljøcentret, hvilket sagsgennemgangen også giver et eksempel på.

Eksempel på et typisk tilsyn

Ved et almindeligt tilsyn med en virksomhed (et deponi) konstaterede sagsbehandlere to overtrædelser af vilkår i virksomhedens miljøgodkendelse.

¹⁸ Herefter kaldt risikobekendtgørelsen. BEK nr. 1666 af 14/12/2006.

Derudover var sagsbehandlerne af kommunen informeret om, at deponiet ikke havde etableret drænsystemet på en måde, så der kunne udtages prøver fra denne del af systemet, som det ellers var specificeret i miljøgodkendelsen. Derfor indskærpede sagsbehandlerne i efterfølgende tilsynsrapport, at overtrædelserne af vilkår i miljøgodkendelsen skulle udbedres, og der blev desuden varslet påbud om, at det vilkår, som rent teknisk ikke kunne overholdes som følge af drænsystemets etablering, ville udgå af miljøgodkendelsen. Påbuddet blev meddelt rettidigt i henhold til lovgivningen.

Deponiet efterkom overtrædelserne, og samarbejdede med et eksternt rådgivningsfirma om udarbejdelse af dokumentation herfor. Sagsbehandlerne gav fristudsættelse for indsendelse af dokumentationen, hvilket var berettiget, fordi der blev vist hensigt til udbedring af overtrædelserne fra virksomhedens side. Efter indsendelse af dokumentationen bad sagsbehandlerne om yderligere dokumentation, hvilket der ikke blev sat en tidsfrist for. Gennem hele forløbet var der en løbende dialog mellem virksomhed, rådgivere og sagsbehandlere indtil den sidste dokumentation indsendes. Sagen var langvarig, men der vurderes ikke, at den kunne være forløbet hurtigere, fordi dokumentationsudarbejdelsen var tidskrævende.

Vurdering: Her ses et godt forløb, hvor sagsbehandlerens dialogbaserede tilgang er berettiget med et åbenbart godt tillidsforhold til virksomheden. Der gives fristforlængelse, men kun i tilfælde hvor dette er berettiget, og derfor er der ikke anledning til at gøre brug af andre håndhævelsesskridt.

Fremgangsmåden ved miljøcentrets tilsyn svarer på mange måder til kommunernes fremgangsmåde, dog er der som udgangspunkt to sagsbehandlere fra miljøcentret til stede ved hvert tilsyn. Sagsbehandlerne lægger vægt på at hjælpe og vejlede virksomhederne bedst muligt. En sagsbehandler siger "*... det er vores opgave at have en god dialog med dem [virksomhederne] og vejlede dem omkring paragrafferne og den "lov-jungle", som det for nogle af dem er*". Sagsbehandlerne er dog bevidste om ikke at fremsætte krav i forhold til tekniske detaljer omkring udbedring af forhold. Der kan peges på fornuftige løsninger, ved at henvise til virksomheder med lignende sagsforløb, men sagsbehandlerne undgår at specificere de tekniske detaljer eller stille krav om disse.

Miljøcentrets sagsbehandlere bruger et it-baseret kvalitetsstyringssystem udarbejdet i samarbejdet med de andre miljøcentre, som indeholder en fastlagt struktur for sagsforløb. Sagsbehandlerne mener, at den i kvalitetsstyringssystemet fastlagte struktur er tilstrækkelig som udgangspunkt for en sag. Systemet indeholder skemalagte procedurer, som er gode i starten af et sagsforløb men ofte utilstrækkelige i længden, for eksempel når sagsbehandlere når frem til den administrative håndhævelse. Hertil efterspørger sagsbehandlerne nogle eksempler på brugen af håndhævelsesskridtene og en klar skelnen mellem skridtene og særligt kriterierne for valget mellem det mildeste håndhævelsesmiddel, henstillingen, og de såkaldte bagateller. Sagsbehandlerne mener ikke, at den nuværende vejledning er tilstrækkelig, selvom de både kender til og benytter håndhævelsesvejledningen.

I de sager, hvor der håndhæves, fastsætter miljøcentret en frist for virksomhedens udbedring af de pågældende forhold, men miljøcentrets sagsbehandlere forpligter sjældent sig selv med en frist for opfølgning på udbedring. Det er der dog heller ikke specificeret krav om i håndhævelsesvejledningen, men vi er alligevel af den opfattelse, at virksomhedernes udbedring af forhold og tilsynsmyndighedens opfølgning som udgangspunkt bør følges ad. Specielt når der, som tidligere nævnt, fortælles i interviewet, at det sker, at miljøcentrets tillid misbruges, og at nogle

virksomheder ikke har foretaget eller planlagt at foretage nogle ændringer, næste gang der føres tilsyn med virksomheden.

2.2.2 Samarbejdsrelationer

2.2.2.1 Miljøcentrets samarbejde med politiet

Miljøcentret samarbejder med politiet i den forstand, at en repræsentant fra politiet er til stede, når der føres risikotilsyn sammen med Arbejdstilsynet og brandmyndighederne. De interviewede sagsbehandlere fortæller, at der udover dette ikke forekommer meget samarbejde med politiet.

Miljøcentrets sagsbehandlere giver udtryk for, at de finder det problematisk, at de skal følge en håndhævelsesvejledning, der meget hurtigt vil lede frem til en politianmeldelse. Sagsbehandlerne forsøger derfor at finde løsninger, som sikrer overholdelse af lovgivningen uden brug af politianmeldelser. De interviewede sagsbehandlere mener ikke, at der opnås gode resultater i sagerne, ved at lade dem behandle hos en myndighed, som ikke kender til miljøbeskyttelse. De understreger den dialogbaserede tilgang, som tillader kompromis, som et bedre værktøj end politianmeldelse. Sagsgennemgangen tyder også på, at denne holdning har styret praksis, idet ingen sager fra miljøcentret er blevet politianmeldt.

2.2.2.2 Samarbejde med andre miljøcentre og kommunerne

I interviewet med miljøcentret understregede centrets sagsbehandlere, at samarbejdsrelationen med kommunerne var vigtig, og at de i deres daglige arbejder gjorde meget ud af ikke at skabe en stemning af, at miljøcentret er kommunernes overmyndighed.

Ifølge sagsbehandlerne samarbejdes der med kommunerne, hvor der er berøringsflader. Sagsbehandlerne vurderer, at der er en god dialog mellem miljøcentret og kommunerne, men der kan opstå uenigheder, hvis en kommune for eksempel har udstedt en godkendelse til et affaldsdeponi, som miljøcentret fører tilsyn med, hvis der her er uenighed om godkendelsen.

Der findes et mere formaliseret samarbejde med de andre miljøcentre gennem kompetencenetværk. Dertil kommer den fælles udvikling af det IT-baserede kvalitetsstyringssystem, som alle miljøcentre nu benytter. Arten af disse samarbejdsrelationer er sammenlignelige med dem, der findes på tværs af kommunerne, men miljøcentrenes samarbejdsrelationer er tilsyneladende stærkere og mere formaliserede.

2.2.3 Problemområder i sagsforløbene

Selvom miljøsager i sagens natur er forskellige, er der dog alligevel en række sager som har nogle fællestræk, eller fælles problemer. Vi har nedenfor opstillet nogle "typeområder" for problemer i håndhævelsen af overtrædelser af miljøreglerne.

2.2.3.1 Eksistensen af "ikke-sager"

Der er ifølge de interviewede sagsbehandlere i miljøcentret en del "ikke-sager" i miljøcentret, dvs. tilfælde, hvor der burde være rejst en sag, men ikke bliver det. Det hænger muligvis sammen med, at miljøcentret i nogen grad vælger den dialogbaserede tilgang til miljøtilsyn, hvor man er indstillet på at indgå aftaler om udbedring af lovovertrædelserne frem for at indskærpe. Ved miljøcentret ses "ikke-sager" i flere grader, ligesom er tilfælde ved kommunerne.

"Ikke-sager" forekommer til dels, fordi sagsbehandlerne, ifølge interviewet, bruger håndhævelsesskridtet henstillingen meget forskelligt, hvor nogle følger

håndhævelsesvejledningen og meddeler en henstilling skriftligt, mens andre foretrækker, at fortælle virksomheden, at forhold skal ændres. Her vil der selvfølgelig være bagatelgrænser, som bevirker, at nogle forhold ikke kræver håndhævelse, men vi mener alligevel, at overstående udtalelse giver os belæg for at konkludere, at der er anledning til "ikke-sager".

Der gives desuden i interviewet et eksempel, hvor en sagsbehandler i miljøcentret mente, at et forhold i henhold til håndhævelsesvejledningen burde have medført politianmeldelse, men hvor det ikke skete. Dermed eksisterer "ikke-sager" hos miljøcentret også i den forstand.

3 SAGSBEHANDLING AF MILJØSAGER HOS POLITIET

3.1 Politiets beskrivelse af miljøssager og sagsbehandlingen

I nedenstående gives en beskrivelse af politiets sagsbehandling af miljøssager. Afsnittet er primært baseret på interviews foretaget med politiadvokater fra fire politikredse. Der er således også her tale om et begrænset datagrundlag, hvilket må tages i betragtning i analysen.

3.1.1 Sagsforløb og sagstyper

Som en del af politireformen i 2007 blev der i hver politikreds oprettet et advokatur for særlov, som blandt andet håndterer miljøssager. Overgangen til den nye struktur har ifølge de interviewede politiadvokater været problematisk, og i én af de interviewede politikredse måtte man i 2009 foretage en omstrukturering tilbage til den forhenværende opbygning uden særlovsadvokatur. Organiseringen burde være færdig i overensstemmelse med politireformen i midten af 2010. Et centralt problem har været, at erfarne medarbejdere flyttes til nye stillinger, hvor der kræves andre kompetencer. I en kreds formulerede politiadvokaten det på den måde, at ”vi er stadig reformramte”. Den uensartede organisering af arbejdet på interviewtidspunktet bevirker, at den indledende sagsbehandling forløber forskelligt i politikredsene.

3.1.1.1 Politikredse med særlovsadvokatur

Mindre miljøssager håndteres typisk ved særlovsenhederne, som ofte er de gamle lokalstationer fra før politireformen. I de politikredse, hvor der er etableret et særlovsadvokatur, kommer politianmeldte miljølovssager af en vis størrelse ind til visitation hos advokaturet, som vurderer, om der er grundlag for tiltale. Det samme gør de mindre miljøssager, som ikke kan afgøres af særlovsenhederne med bødeforlæg. I tvivlstilfælde foretager politiadvokaten høring vedrørende sagen, hvilket for eksempel kunne være hos Miljøstyrelsen. I én kreds er der blevet oprettet en ekstra særlovsenhed udover de allerede etablerede lokalstationer i forbindelse med reformen.

Hvis yderligere efterforskning er nødvendigt i miljølovssagerne foregår denne hos særlovsenhederne eller, hvis sagerne er af en vis størrelse, hos centrale efterforskningsenheder. I særligt komplicerede sager tilknyttes der en uddannet jurist, som samarbejder med efterforskerne gennem sagsforløbet. Såfremt det er nødvendigt, kan en politiuddannet anklager også tilknyttes efterforskningen og det videre sagsforløb.

3.1.1.2 Politikreds uden særlovsadvokatur

I den politikreds, hvor der endnu ikke er etableret en særlovsenhed, kommer samtlige politianmeldte miljøssager til de gamle lokalstationer til efterforskning, og sagen sendes kun til anklagemyndigheden, såfremt den ikke kan afgøres med bødeforlæg. Mere komplicerede sager skal i princippet indsendes til advokaturen til visitation, men politiadvokaten nævner, at det sjældent er tilfældet. Hos anklagemyndigheden er der knyttet en person til forskellige lokalcentre, som håndterer samtlige sager fra ”deres” center, både miljøssager og andre sager.

Fremgangsmåden blev benyttet før politireformen, og ifølge den interviewede politiadvokat oplever de ikke problemer i sagsbehandlingen som følge af den lavere grad af specialisering.

Sagsbehandlingen hos advokaturen foregår på samme måde hos samtlige interviewede politikredse. En del af sagerne afgøres med bødeforlæg hos særlovsenheder uden sagsbehandling hos advokaturet. Særligt komplicerede sager og tilfælde, hvor bødeforlægget ikke vedtages af den sigtede, behandles hos advokaturet og afgøres af retten.

I forbindelse med fastsættelsen af bødeforlæg bruger særlovsenhederne typisk sagsbehandlers forslag til bøde, som både kan være bøder, tvangsbøder og konfiskation. Ifølge politiadvokaten i en enkelt politikreds er de foreslåede bøder blevet højere siden de vejledende bødeniveauer udkom i 2008. Ingen af de fire politikredse har inden for den seneste tid modtaget politianmeldelser fra miljøcentrene, og derfor omhandler det følgende kun politianmeldelser fra kommunerne.

I tilfælde hvor anklagemyndigheden overvejer tiltale, foretages der ofte supplerende efterforskning. Såfremt der er grundlag for at rejse tiltale, udfærdiges et anklageskrift, og sagen afgøres i retten ved domsafsigelse. Sanktionerne ved retten kan være bøder eller fængselsstraf m.v., og retten kan desuden afsige dom om frakendelse af retten til at udøve virksomhed. En af de interviewede politiadvokater nævner dog, at han ikke kender til, at denne sanktion er blevet brugt i kredsen.

Politiadvokaterne bruger som udgangspunkt de kommunale sagsbehandlers forslag til bødeniveauer, hvis et sådant er givet. Der er dog forskellige holdninger og praksis på dette område. I én kreds mener politiadvokaten, at det er tilsynsmyndighedens sagsbehandler, der har til opgave at fastsætte bødeniveauet, og politiadvokaten bruger altid dette. I de øvrige kredse forventer politiadvokaten ikke, at der allerede er foreslået bøde ved politianmeldelsen, og i en af disse politikredse ønsker politiadvokaten det ikke. Dette begrundes med, at bødeforslaget, såfremt det anføres i politianmeldelsen, kan være vanskeligere at skærpe, idet det så vil medføre indsigelse fra forsvarerne. Her fastlægges forslaget derfor som hovedregel af anklager eller i en mundtlig dialog mellem denne og tilsynsmyndigheden.

Mener anklagemyndigheden ikke, at der er baggrund for at rejse tiltale sendes en agterskrivelse til den involverede kommunale sagsbehandler, som på den måde får mulighed for at udtale sig om, hvorfor der bør rejses tiltale. I én politikreds nævnes et eksempel, hvor anklagemyndigheden ikke mente, at der var baggrund for tiltale, men hvor sagsbehandleren insisterede på at fortsætte sagsforløbet. Det viste sig, at være grundlag for tiltale, og sagen blev afgjort i retten med bøde på kr. 50.000 for ulovlig opførsel af en svinestald.

3.1.1.3 Typer af sager og behandlingstid

Advokaturet for Særlov håndterer alle politianmeldelser, der ligger uden for straffeloven. Miljøsagsområdet udgør kun en lille andel af alle sagerne. Samtlige politiadvokater nævner dyreværnsager, som ikke vedrører overtrædelser af miljølovgivningen, men som fylder meget hos politikredsene, fordi det er politisk højt prioriteret. Politisk prioriterede sager "springer køen over" hos særlovsadvokaturerne på samme måde som sager, der af andre grunde er mere hastende, og de mindre prioriterede sager, herunder mange miljøager, kan komme til at vente længe. Det er svært for politiadvokaterne at nævne en gennemsnitlig tid for behandling af miljøager, men der er enighed om, at sagsbehandlingen kan tage lang tid. En af de interviewede politiadvokater nævner således, at en behandlingstid

på tre måneder er fint, men at der også kan gå længere tid. En anden politiadvokat fortæller, at miljøsager i nogle tilfælde kan komme tæt på forældelse, hvilket sker efter fem år.

Fordelingen af sager inden for miljøområdet varierer mellem kredsene. Typisk skelnes der mellem husdyrbrug- og industrisager. I en politikreds nævnes det, at der er flere sager vedrørende miljølovsområdet, men at særlovsadvokatens sagsbehandling generelt domineres af dyreværnsager. Generelt har de interviewede politikredse flere husdyrbrugssager end industrisager på miljøområdet. En politiadvokat nævner, at antallet af klagesager på baggrund af borgerhenvendelser, hvor politiet bistår i tilsyn med de kommunale sagsbehandlere, er steget. Borgere indberetter oftere problemer over mobiltelefonen, når de opdager, at noget er galt.

3.1.2 Politisk opmærksomhed

Politiet følger den politiske prioritering i deres sagsbehandling, og derfor bliver dette element ofte afgørende for miljøsagernes behandlingstid.

Som tidligere nævnt oplever politiet at dyreværnsager prioriteres højt af såvel presse, politikere og offentlighed, og dette sker ofte på bekostning af egentlige miljøsager, og det påvirker både tiden og samarbejdet i forbindelse med sagsbehandlingen. I politikredse organiseret efter politireformen prioriteres øvrige miljøsager i særlovsadvokaturet, men i kredsen uden særlovsorganisering indgår de øvrige miljøsager i den almindelige prioritering af sager som meget lavt rangerende.

Der fortælles af de interviewede politiadvokater i to kredse, at sager, som desuden har pressens opmærksomhed, også får ekstra opmærksomhed fra anklagemyndigheden. En politiadvokat fortæller, hvordan han har oplevet at blive ringet op af politikere dagen efter en sag fremstod i nyhederne, og blive bedt om at prioritere denne sag eller lignende sagstyper højere. Der kommer ifølge en af politiadvokaterne flere og flere prioriteringer, hvilket medfører, at andre områder bliver yderligere nedprioriteret.

3.1.3 Eksistensens af "ikke-sager"

Dette afsnit skal ses som en opfølgning på samme afsnit beskrevet under kommunernes og miljøcentrets sagsbehandling, hvor begrebet om "ikke-sager" fremstår som et problem hos tilsynsmyndighederne.

3.1.3.1 Eksistensen af "ikke-sager" hos politiet

Alle sager, der kommer til politiet, forsøges ført eller bliver ført. Her er ikke egentlige bagatelgrænser. Det nævnes dog af én politiadvokat, at bødens eller straffens størrelse kan være så lille, at det er for ressourcekrævende at føre sagen videre. I andre tilfælde må sager stoppes som konsekvens af manglende beviser, og det er i denne forbindelse politipolitiadvokaterne udfærdiger agterskrivelse til kommunerne.

En politiadvokat undrer sig over, at der ikke kommer flere sager fra kommunerne. Der gives af politiadvokaterne hos samtlige kredse udtryk for, at problematikken om "ikke-sager" er kendt, og at der i nogle tilfælde er mistanke om, at sager, som burde være rejst, ikke altid bliver det. Dog ved politiadvokaterne ikke dette med sikkerhed, og i én af kredsene understreger en, at hans udtalelser herom er gisninger.

Politiadvokaten i én kreds kender til problematikken om, at de kommunale sagsbehandlere benytter samme håndhævelsesskridt i flere omgange. Det ses, at sådanne sager kommer for retten og behandles under formildende omstændigheder som følge af inkonsekvent håndhævelse hos tilsynsmyndigheden. Derfor tror denne politiadvokat også, at der findes tilfælde med inkonsekvent sagsbehandling, som ikke anmeldes til politiet. En anden politiadvokat siger direkte, at husdyrbrugene er klar over, at de kommunale sagsbehandlere ikke er konsekvente i deres håndhævelse i tilfælde af manglende tilladelser, f.eks. til en udbygning eller øget dyrehold. Denne problematik blev også nævnt af de kommunale sagsbehandlere, og må anses som et væsentligt problem.

3.1.4 Samarbejde

3.1.4.1 Samarbejde mellem politi og anklagemyndighed

De interviewede sagsbehandlere mener, at der er en god rollefordeling internt, hvilket en politiadvokat begrundes med et godt internt kendskab, og fordelen ved, at *"det er inden for eget hus"*. Dog nævnes det også, at sager i nogle tilfælde må sendes retur til særlovsenhederne til yderligere efterforskning.

En politiadvokat fortæller, at en del af den politiske ambition er, at der hos hver særlovsenhed skal være en efterforsker med speciale inden for miljøogsområdet. Det er langt fra tilfældet nu, tilføjer politiadvokaten. Såfremt der findes en specialiseret medarbejder inden for området, vil sagerne muligvis forløbe bedre og hurtigere og med mindre risiko for, at sager må sendes retur til yderligere efterforskning. Der peges på medarbejdernes ret til rokering og den manglende efteruddannelse inden for miljølovgivningen og behandling af miljøogsager som væsentlige barrierer for at nå den nævnte ambition.

3.1.4.2 Samarbejde med tilsynsmyndighederne

Typisk beskrives det løbende samarbejde, særligt i forhold til at skaffe det relevante sagsmateriale, som værende godt. Samtlige politiadvokater fortæller, at de kommunale sagsbehandlere i langt de fleste tilfælde er gode til at overlevere et godt dokumenteret sagsforløb til politiet, og at politiet er i løbende dialog med sagsbehandlerne om dette.

Der kan dog i nogle tilfælde opstå et rollefordelingsproblem, f.eks. i forhold til hvem der skal komme med forslag til bødestørrelsen, og her er der som nævnt forskellige holdninger blandt politiadvokaterne. To politiadvokater mener ikke, at de kommunale sagsbehandlere alene skal fastsætte bøder. De finder det mere hensigtsmæssigt at drøfte bødestørrelse med sagsbehandlere efterfølgende. Der er dog også foretaget interview med en politiadvokat, som mener, at det klart er sagsbehandlernes opgave at foreslå bøde i forbindelse med politianmeldelsen. I politikredsen uden særlovsadvokatur fortælles der desuden, at løbende henvendelse fra de kommunale sagsbehandlere i større grad sker til lokalstationerne end til anklagemyndigheden.

To af de interviewede politiadvokater vurderer, at der er behov for mere formaliseret samarbejde og fælles arrangementer. Politiadvokaterne er dog klar over, at initiativer til begge dele bør komme fra dem.

I en af de nævnte kredse er politiadvokaten i gang med at udarbejde en samarbejdsaftale med en kommune, for derved at tydeliggøre retningslinjer for samarbejdet og rollefordelingen samt for at få tydeliggjort, hvad der kan forventes af begge parter. Det er hensigten, at denne kontrakt skal danne præcedens for lignende kontrakter i resten af landet.

Hos en tredje politikreds er der i samarbejde med kommunerne og miljøcentret taget initiativ til et fællesmøde. Ifølge politiadvokaten forløb mødet godt; politiadvokaten informerede sagsbehandlerne om, hvordan en sag bør pakkes til anklagemyndigheden, og besvarede derefter de mange spørgsmål. Pakning af sager omhandler, hvordan tilsynsmyndighederne klargør en given sag til politiets og anklagemyndighedens efterforskning, herunder hvilket bevismateriale der indsamles og vedlægges. Denne politiadvokat arbejder på en løbende forbedring af samarbejdet med mottoet: "*vi er på samme hold*".

Der er kun foretaget interview med én politikreds, som håndterer sager fra et miljøcenter. Her fortæller politiadvokaten, at der ikke er meget at samarbejde om, da der sjældent politianmeldes sager fra denne myndighed.

3.1.4.3 Samarbejde med Miljøstyrelsen

Der er ikke konstateret noget samarbejde af betydning mellem politiet og Miljøstyrelsen, men det forekommer dog. Hos én politikreds fortæller politiadvokaten, at hvis der forekommer samarbejde, er det i relation til juridiske forespørgsler. En anden nævner, at sager, hvor der er tvivl om grundlaget for tiltale, kan sagen sendes til udtalelse hos Miljøstyrelsen. Denne politiadvokat er generelt positiv stillet vedrørende samarbejdet med Miljøstyrelsen. Der er ikke behov for meget samarbejde, men det, der er, forløber godt og hurtigt, og politiadvokaten oplever i stor grad, at der drages nytte af Miljøstyrelsens hjælp.

3.1.4.4 Samarbejde med andre politikredse

Der fortælles, at der findes de landsdækkende fagudvalg, hvor samtlige særlovadvokaturer og Rigsadvokaten mødes nogle gange årligt. Her spares der hovedsageligt om rent juridiske forhold inden for særlovsområdet. Egentlige miljø-sager modtager også på dette møde mindre fokus end andre områder grundet miljø-sagsområdets begrænsede størrelse.

En politiadvokat fortæller, at fagudvalgsmøderne har givet anledning til mere uformel sparring, typisk over e-mails vedrørende miljø-sager og andre sager behandlet hos særlovsadvokaturerne.

3.1.5 Problemområder i sagsbehandlingen

Både i interviewene med sagsbehandlerne og politiadvokaterne tegner der sig et billede af, at sagsbehandlingen hos anklagemyndigheden ofte er langsommelig. Dette problem kan i høj grad henføres til prioriteringen af sagerne på særlovsområdet, hvorved miljø-sagerne prioriteres lavere end andre sagstyper hos advokaturerne. Problemet kan også i mindre grad henføres til korrekt håndtering (pakning og efterforskning) af sagerne tidligere i forløbet henholdsvis hos de kommunale sagsbehandlere og hos politiets efterforskere hos særlovsenhederne.

3.1.5.1 Prioritering af sagerne

Af interviewene fremgår, at prioriteringen af sager på særlovsområdet er afgørende for sagernes behandlingstid. Her bør man skelne mellem den politiske prioritering, som prioritering af dyreværns-sager og politiets prioritering, som bl.a. foretages efter sagernes størrelse og alvor.

Egentlige miljø-sager prioriteres lavere end mange andre sagstyper, og politiadvokaterne fremhæver dette som den primære årsag til lange miljø-sagsforløb. Prioriteringen skubber på den ene side miljø-sagerne længere ned i køen og på den anden side medvirker det til færre ressourcer til behandling af andre end de prioriterede sager.

Den politiske prioritering medfører indirekte en nedprioritering af miljøforhold hos de virksomheder, der føres tilsyn med. Problematikken nævnes i ét interview med

en politiadvokat, og er også kendt af de kommunale sagsbehandlere. Virksomhederne ved, at forhold, der ikke er politisk prioriterede, ikke bliver håndhævet ligeså konsekvent, som de forhold, der er politisk prioriterede. Ifølge både politiadvokat og sagsbehandlere bliver resultatet nemt ligegyldighed overfor miljøforhold hos nogle husdyrbrug og andre virksomheder.

3.1.5.2 Håndtering af sagerne

Sagsbehandlingstiden hos anklagemyndigheden forlænges ofte, såfremt sagen ikke er pakket (fremsendt med det rette sæt af dokumenter) eller efterforsket korrekt. En politiadvokat understreger, at dette problem nok er af mindre omfang, men at problematikken dog er kendt og har betydning.

Hos de kommunale sagsbehandlere mangler der ifølge politiadvokaterne ved anklagemyndigheden juridiske kompetencer til at pakke sagsforløbene med "anklager briller". Ofte ved de ikke, hvilket materiale, der er relevant for politiadvokaterne til sagsbehandlingen og derfor fremsender de ikke alt materiale, eller de husker ikke at gøre politiadvokaten opmærksom på, hvilket eksisterende materiale der ikke er fremsendt.

Hos særlovsenhederne, hvor efterforskningen af sagerne foretages, mangler der modsat tekniske kompetencer til at foretage den rigtige efterforskning på miljøområdet, som er et mindre og desuden et teknisk tungt område. Som eksempel nævnes det af en politiadvokat, at det er langt sværere at sikre det tekniske bevis for forurening og særlig hvem der har skylden herfor end at sikre beviset for en trafik forseelse.

Problematikken forværres ifølge en af de interviewede politiadvokater af, at den tekniske kompetence hos efterforskerne udelukkende opnås gennem erfaring og ikke gennem nogen formel uddannelse. Det tager derfor lang tid at opnå det væsentlige kompetenceniveau. Derudover kan samme politiadvokat konstatere en løbende udskiftning i efterforskerne, som til dels sker efter medarbejdernes eget ønske om medarbejderudvikling og rotation. Derfor er der få medarbejdere både ved særlovsenheder og ved advokaturerne, der besidder kompetencerne. Politadvokaten har selv været på kursus hos Rigsadvokaten vedrørende miljø-sagsbehandling, men er ikke bekendt med om sådanne kurser udbydes igen.

4 HÅNDHÆVELSE AF MILJØLOVGIVNINGEN

I det følgende beskrives håndhævelsen af miljølovgivningen på sagsniveau. Der tages udgangspunkt i håndhævelsesvejledningen og i tilsynsmyndighedernes faktiske håndhævelsesskridt i forhold til forskellige sagskategorier. Ved sammenligning heraf søges tegnet et billede af, om håndhævelsen svarer til bestemmelserne i håndhævelsesvejledningen.

Miljøbeskyttelseslovens § 110 (gengivet i bilag C) og husdyrgodkendelsesloven, opstiller hovedreglerne omkring håndhævelse og sanktioner ved overtrædelse af loven. Det fremgår af bestemmelsen, at overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven som udgangspunkt straffes med bøde (§ 110, stk. 1), men straffen kan efter § 110, stk. 2 stige til fængsel i indtil 2 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelsen er voldt skade på miljøet eller fremkaldt fare derfor eller opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelse. Ved udmålingen af straffen skal der blandt andet lægges vægt på om overtrædelsen er begået i forbindelse med erhverv (§ 110, stk. 5). Er der opnået en økonomisk fordel ved lovovertrædelsen, skal denne konfiskeres efter reglerne i straffelovens kapitel 9 (§ 110, stk. 6).

Strafframmen for overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven er løbende blevet skærpet, senest ved gennemførelsen af de vejldende bødeniveauer lov nr. 173 af 12. marts 2008 om ændring af lov af miljøbeskyttelse og forskellige andre love (Se bilag D). Det fremgår direkte af forarbejderne, at lovforslaget:

"[...] først og fremmest sigter mod at hæve bødeniveauet for de mindre alvorlige sager om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven, der er strafbelagt efter miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 1, eller regler udstedt i medfør af § 110, stk. 3. Samtidig forudsættes det, at den administrative praksis ensrettes, således at bødeniveauet er ensartet i sammenlignelige sager. "

I forhold til de konkrete ændringer i bødeniveauerne indeholder forarbejderne en række vejledende bødeniveauer for forskellige (typiske) tilfælde af forbrydelser inden for miljøbeskyttelseslovens anvendelsesområde.

Rigsadvokaten har i tilslutning til de vejledende bødetakster udstedt en meddelelse om bødeniveauerne og den praktiske behandling af miljøstraffesagerne hos anklagemyndigheden¹⁹

4.1 Kommunernes håndhævelse

Rapportens undersøgelse af kommunernes håndhævelse er, som omtalt ovenfor under afsnit 1.2, baseret på interviews med de kommuner, der er omfattet af undersøgelsen, samt en gennemgang udvalgte sager.

¹⁹ Rigsadvokaten 2008; *Behandling af sager om overtrædelse af miljølovgivningen*, Meddelelse nr. 8/2008, 09.12.2008.

Der er som tidligere beskrevet indhentet 73 sager fra ni deltagende kommuner. Sagerne er nærmere udvalgt således, at der som udgangspunkt er udvalgt otte sager blandt alle de sager, der er indberettet af de ni kommuner til Miljøstyrelsens i forbindelse med indberetningen af årets håndhævelsesstema.

Det skal understreges, at sagerne ikke er udtryk for en repræsentativ stikprøve, men at de netop er udvalgt for at skabe det bedst mulige grundlag for en analyse af, hvordan den konkrete håndhævelse er i kommunerne og det ene miljøcenter.

4.1.1 Valg af håndhævelsesskridt

Kommunerne har samstemmende oplyst i interviewene, at valget af det konkrete håndhævelsesmiddel i den enkelte sag foretages af den enkelte sagsbehandler på sagen. Når der er tvivl om, hvilket håndhævelsesskridt, der skal gøres brug af, vil sagen typisk blive drøftet mellem kommunens sagsbehandlere inden det besluttet, hvilket håndhævelsesskridt, der skal anvendes.

Ifølge de interviewede sagsbehandlere bruges alle håndhævelsesskridt, lige fra henstillinger til politianmeldelser. Specielt efter kvalitetsstyringsloven blev indført, er det blevet praksis at følge de håndhævelsesskridt, som håndhævelsesvejledningen lægger op til. Der er dog også nogle få sagsbehandlere som under interviewene har givet udtryk for, at de "*helst undgår politianmeldelser*", da politianmeldelserne kan medføre unødvendigt lange sagsforløb. Baggrunden for denne holdning er, at fronterne mellem kommunen og virksomheden bliver trukket op ved en politianmeldelse, og at der kan opnås et bedre miljømæssigt resultat ved en dialog med virksomheden. Ulemperne i form af en svagere retsstilling i det videre forløb, hvis sagsbehandleren ikke følger vejledningerne, er sagsbehandlerne tilsyneladende ofte mindre opmærksomme på.

4.1.1.1 Krydsoverensstemmelse

På husdyrbrugsområdet bruger sagsbehandlerne kryds-overensstemmelse ved konstatering af ulovlige forhold vedrørende miljøloven eller dyrevelfærdsområdet. Kryds-overensstemmelse, der af husdyrbrugeren må opfattes som en yderligere straf, henhører ikke under tilsynsmyndighedens håndhævelse, men er en indberetning til FERV, (Fødevarerhverv under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri) af de ulovlige forhold på en husdyrbrugsejendom, hvorefter dette kan medføre en reduktion af husdyrbrugets tilskud fra EU. Dette redskab blev af sagsbehandlerne inden for husdyrbrugsdelen karakteriseret som særdeles effektivt.

Blandt de gennemgåede sager er der indberettet til FERV om kryds-overensstemmelse i seks sager. Det sker typisk i sager af alvorlig karakter, og sagsbehandlerne anvender denne sanktion efter en vurdering af forholdets alvor, omfang og varighed. Kryds-overensstemmelse er en sanktion, der ligger uden for miljøbeskyttelseslovens og tilhørende bekendtgørelses område, og vil derfor ikke blive omtalt yderligere i vurderingen af håndhævelsen.

4.1.2 Vurdering af de administrative håndhævelsesskridt

I det følgende skal det vurderes, om de kommunale sagsbehandlere bruger de rette håndhævelsesskridt, som beskrevet i håndhævelsesvejledningen. Som udgangspunkt har sagsbehandlerne følgende håndhævelsesskridt til rådighed:

- Henstilling
- Påbud og forbud
- Indskærpelse
- Politianmeldelse,

De første tre er de administrative håndhævelsesskridt. Politianmeldelser anvendes normalt, når de administrative håndhævelsesmuligheder er udtømte, men kommunerne kan naturligvis foretage en direkte politianmeldelse, hvis de skønner at den konkrete overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven begrundes dette.

4.1.2.1 Henstillinger

Håndhævelsesvejledningen indeholder følgende definition af henstillinger på miljøbeskyttelsesområdet:

"Henstillingen er en mundtlig eller skriftlig anmodning fra tilsynsmyndigheden til den ansvarlige om at bringe utilfredsstillende forhold i orden inden for en nærmere angiven frist"²⁰.

Dette håndhævelsesmiddel har ingen retlig værdi, og sagsbehandlerne kan derfor ikke straffe virksomheder og husdyrbrug, som ikke efterkommer en henstilling. Derfor bør en henstilling kun gives, når det kan forventes, at den bliver fulgt²¹.

I definitionen af en henstilling er det et centralt kriterium, at håndhævelsesskridtet kun benyttes når der er tale om *utilfredsstillende forhold* og altså ikke ved lovovertrædelser og overtrædelser af vilkår i godkendelser og i tilladelser givet efter love, hvor der i stedet bør benyttes en indskærpelse. Dette kriterium er afgørende i vurderingen af de administrative håndhævelsesskridt. Såfremt der er givet en henstilling for et forhold, hvortil der er knyttet en paragraf i relevante love eller bekendtgørelser vurderes det som ukorrekt brug af håndhævelsesskridtet uanset om paragraffen er specificeret af sagsbehandleren eller ej.

I de indsamlede sagsforløb fra kommunerne er der givet henstillinger for i alt 66 forhold fordelt på 28 sagsforløb. Henstillingen er dermed det administrative håndhævelsesskridt, der efter indskærpelser er næstmest benyttet af de kommunale sagsbehandlere. Udover at benytte henstillinger til utilfredsstillende forhold, ses det i sagsgennemgangen, at henstillinger også bruges om påmindelser. Henstillinger er brugt som påmindelser ved tre forhold i de gennemgåede sagsforløb, hvor fristen for indsendelse af dokumentation udløber inden for kort tid.

Ved vores gennemgang af henstillingssagerne, er det vores opfattelse, at kriteriet om "utilfredsstillende forhold" har været opfyldt i forhold til 23 ud af de 66 henstillinger. Forholdene omhandler typisk manglende oprydning af affald og uhensigtsmæssig beplantning på ejendommene, hvor der er risiko for beskadigelse af belægning på ejendommens grund, eller tilfælde, hvor belægningen allerede er beskadiget.

I to situationer har der været en særlig tvivl om brugen af henstillinger. Det drejer sig om:

1. Ved ét tilfælde opstår tvivlsspørgsmålet, fordi forholdet egentlig er utilfredsstillende, men ved manglende opfølgning på forholdet er der risiko for forurening.
2. Ét andet forhold omhandler manglende fremsendelse af dokumentation for et vilkår i en miljøgodkendelse og spildevandstilladelse. Manglende overholdelse af vilkåret er en konstateret overtrædelse, men det er ikke sikkert at

²⁰ Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 2.2.

²¹ Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 2.2.

fremsendelse af dokumentation er en del af vilkåret. Dermed er det ikke sikkert, om der er sket en overtrædelse.

Det er vores opfattelse, at det i 41 ud af de 66 henstillinger, kan diskuteres, om henstillingen har været et udtryk for et tilstrækkeligt håndhævelsesmiddel. Der er her tale om forhold, som kan henføres til paragraffer i lovgivningen eller overtrædelse af vilkår i godkendelser og tilladelser. Fra gruppen kan nævnes tilfælde, hvor der mangler indsendelse af dokumentation, som er klart specificere i godkendelser eller tilladelser, eller tilfælde med forkert opbevaring af affald i henhold til kommunernes regulativer for affald. Det er typisk tilfælde, hvor der er lille eller ingen risiko for forurening, og hvor sagsbehandlerne ikke vurderer, at forholdene indebærer større negative konsekvenser for miljøet, men hvor der trods alt i henhold til håndhævelsesvejledningen burde have været indskærpet.

I enkelte tilfælde er der givet henstilling, selv om sagsbehandlerne ikke burde have været i tvivl om forholdets potentielle risiko for miljøet. For eksempel bruges der i ét tilfælde en henstilling til en overtrædelse af § 19 i miljøbeskyttelsesloven, hvor beholdere til flydende råvarer af farlig karakter i den konkrete sag var placeret i nærheden af kloak uden opsamlingskar. I håndhævelsesvejledningen er det klart beskrevet, at sådanne overtrædelser kræver andre håndhævelsesskridt:

"En klar overtrædelse af de generelle forbud i miljøbeskyttelseslovens § 19 eller § 27, der har medført forurening eller væsentlig fare herfor, må normalt medføre politianmeldelse fra tilsynsmyndighedens side"²².

Det korrekte administrative håndhævelsesskridt er i dette tilfælde en indskærpelse, idet der er risiko for forurening.

Der er yderligere ni andre tilfælde af de 66, hvor forholdet kunne give anledning til forurening af jord eller vand, men hvor dette ikke bliver påpeget af sagsbehandlerne med henvisning til miljøbeskyttelsesloven §§ 19 eller 27.

4.1.2.2 Påbud og forbud

Påbud og forbud meddeles bl.a. efter miljøbeskyttelsesloven § 42. Der er ingen forskel på de administrative regler for påbud og forbud, hvorfor de her behandles samlet. Af håndhævelsesvejledningen fremgår følgende definition af forbud og påbud:

"Ved almindeligt påbud pålægges en i øvrigt lovlig virksomhed visse ændrede vilkår for virksomhedens produktion mv."²³.

"Under skærpene omstændigheder kan tilsynsmyndigheden foruden at indgive politianmeldelse nedlægge forbud mod fortsat drift af virksomheden og eventuelt forlange denne fjernet, jf. § 69, stk. 1, nr. 1"²⁴.

Herudover kan en sagsbehandler påbyde en virksomhed, der kan give anledning til forurening, at udtage prøver jf. miljøbeskyttelsesloven § 72 stk. 1.

²² Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 3.1.1.1.

²³ Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 2.3.

²⁴ Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 2.4.1.

Forbuddet giver mulighed for strafskærpelse, som sagsbehandlerne i henhold til håndhævelsesvejledningen kan benytte under særligt skærpende omstændigheder som supplement til politianmeldelse.

Det særlige for påbud og forbud i modsætning til de øvrige administrative håndhævelsesskridt, er at disse kræver varsling før meddelelse, jf. miljøbeskyttelsesloven § 75, stk.1, herunder skal der også oplyses om retten til aktindsigt og til at udtale sig²⁵.

Der er meddelt påbud eller forbud i 22 tilfælde blandt de gennemgåede sager fordelt på 16 sager. Påbud er dermed det håndhævelsesskridt, som sagsbehandlerne har brugt i de færreste tilfælde i de gennemgåede sager. I 14 af de 22 tilfælde har der været tale om, at en i øvrigt lovlig virksomhed er pålagt ændrede vilkår i vejledningens forstand.

Typiske sager, hvor påbud er brugt korrekt omhandler:

- Påbud om udtagelse af prøver efter miljøbeskyttelsesloven § 72 stk. 1.
- Påbud om ændrede støjvilkår for virksomheder, fordi støjniveauet har udviklet sig til gene for andre.
- Påbud om ændring af installationer til rensning af luft eller vand, fordi de nuværende ved tilsynet viser sig om utilstrækkelige.

Ud over de 14 tilfælde, som vedrører ændrede vilkår, er der tre sager, der omhandler forbud mod fortsat drift. Kun i ét tilfælde er forholdet politianmeldt til politiet. De andre to forhold stammer fra samme sag, hvor der meddeles forbud mod fortsat drift for en del af virksomheden, indtil der foreligger fornyet miljøgodkendelse. Virksomheden fortsatte driften af virksomheden til trods for klar indsigt i, at driften krævede godkendelse. Da virksomheden således handlende i ond tro, ville en politianmeldelse sammen med forbuddet mod fortsat drift have været det rette håndhævelsesskridt.

Vi er efter vores gennemgang af sagerne af den opfattelse, at man kan stille spørgsmål ved, om påbud er givet korrekt i fem af sagerne. Der er tre tilfælde, hvor sagsbehandlerne efter vores opfattelse burde have brugt indskærpelse som administrativt håndhævelsesskridt frem for et påbud. Alle tre sager omhandler overproduktion på husdyrbrug uden forudgående godkendelse. Der er tale om klart konstaterede overtrædelser af husdyrgodkendelsesloven, og derfor er det korrekte administrative håndhævelsesskridt en indskærpelse og eventuelt politianmeldelse. I to af de fem forhold er påbuddet brugt som en opfølgning på en indskærpelse, hvilket næppe svarer til intentionerne i håndhævelsesvejledningen²⁶.

Der findes også et enkelt eksempel, hvor et påbud følges op af en indskærpelse, hvilket naturligvis giver anledning til nogen undren, da disse håndhævelsesskridt er sideordnede.

4.1.2.3 Indskærpelse

Indskærpelse er hjemlet i miljøbeskyttelsesloven § 69 og anvendes efter ved:

²⁵ Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 2.3.2.

²⁶ Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 2.4.1.

"... overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven eller bestemmelser eller vilkår, fastsat i medfør af loven"²⁷.

En indskærpelse er således en konstatering af allerede gældende ret. Derfor kræver dette håndhævelsesmiddel ikke varsling eller klageadgang. Opfølgning på en indskærpelse vil normalt være politianmeldelse²⁸.

Med 164 indskærpede forhold fordelt på 60 forskellige sager er indskærpelsen det mest anvendte administrative håndhævelsesskridt i de gennemgåede sagsforløb. Samtlige indskærper opfylder kriteriet om, at der skal være tale om en overtrædelse knyttet til paragraffer i lovgivningen eller vilkår i godkendelser eller tilladelser. Der er en enkelt sag, hvor der kan herske tvivl, om det korrekte håndhævelsesskridt er en indskærpelse. Her indskærper sagsbehandleren overfor virksomheden, at der skal udtages prøver, som skal indsendes til kommunen. Baggrunden for at indskærpe forholdet er, at det kan henføres til en overtrædelse af virksomhedens spildevandstilladelse. Modsat kunne håndhævelsesskridtet også være et påbud i henhold til miljøbeskyttelsesloven § 72 stk. 1, hvor kommunen kan påbyde virksomheder at udtage prøver. Fordi der er de samme straf- og bødemuligheder ved manglende efterkommelse af indskærper og påbud, har dette valg ingen betydning for det videre sagsforløb, men indskærpelsen kan foretages uden varsling og kan dermed træde i kraft hurtigere. Dette viser desuden de fortolkningsmuligheder, der ligger i lovgivningen.

Der findes, som også omtalt ovenfor, et tilfælde, hvor indskærpelsen bliver anvendt i forhold til et allerede afgivet påbud.

Den største udfordring for sagsbehandlerne ligger altså ikke i korrekt brug af indskærper, men at bruge indskærper frem for henstillinger, når dette er påkrævet. Ligeledes ses der også en tendens til at indskærper bruges, hvor der burde være sket politianmeldelse. Denne vurdering foretages i næste afsnit.

4.1.2.4 Politianmeldelse

Der er i alt politianmeldt 47 forhold i de fremsendte sagsforløb fordelt på 28 politianmeldelser og 24 sager. Der er altså politianmeldelser der omhandler mere end én overtrædelse, og sager, hvor der politianmeldes mere end én gang. Det største antal politianmeldelser pr. sag er tre i en enkelt sag. Samtlige politianmeldelser vurderes at være foretaget på et tilstrækkeligt grundlag.

Politianmeldelserne i de fremsendte sagsforløb rejser imidlertid et andet spørgsmål, nemlig om sagsbehandlerne i nogle tilfælde vælger en indskærpelse frem for at politianmelde en virksomhed. Dermed sker der færre politianmeldelser end der burde i henhold til håndhævelsesvejledningen.

Af håndhævelsesvejledningen fremgår imidlertid følgende om politianmeldelser:

"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"²⁹.

²⁷ Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 2.4.

²⁸ Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 2.4 og 2.4.1

²⁹ Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 3.1.

Dermed menes der, at politianmeldelser er den korrekte opfølgning på manglende efterkommelse af påbud og indskærpelser, medmindre kravene for fristforlængelse er opfulgt, og at politianmeldelse desuden kan ske, når overtrædelsen vurderes at være grov. Dette vil altid være en vurderingssag, men der kan dog fra håndhævelsesvejledningen opstilles følgende situationer, hvor en politianmeldelse kan anses som værende den korrekte sanktion:

- Ved klare overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven §§ 19 og 27, hvor der er sket forurening eller har været væsentlig risiko herfor³⁰.
- Ved påbegyndelse af aktiviteter uden den nødvendige tilladelse, hvor der ikke kan være tvivl om at tilladelsen er påkrævet. For eksempel påbegyndelse af aktiviteter efter miljøbeskyttelseslovens §§ 19, stk. 4, 28, 33 eller efter en bekendtgørelse³¹.
- Når der er opnået eller tilsigtet en økonomisk vinding³².
- Ved gentagelse eller bevidst omgåelse, eller når virksomheden burde vide bedre³³.

Vi har benyttet disse fire punkter samt manglende efterkommelse af påbud og indskærpelser i vores vurdering af, om der er tilfælde, hvor der burde have været sket en politianmeldelse i de enkelte sager, men hvor det ikke er sket. Det er på denne baggrund vores opfattelse, at der burde have været foretaget en politianmeldelse i 20 tilfælde, hvor kommunerne i stedet har valgt at indskærpe et forhold. 12 af disse forhold ville have medført nye politianmeldelser, og otte forhold er overtrædelser i sager, hvor der allerede er sket politianmeldelse.

- Vurdering hviler i syv tilfælde på, at der sker en overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens §§ 19 eller 27, der har medført forurening eller væsentlig risiko herfor.
- I *fire* tilfælde har virksomheden eller husdyrbruget opnået økonomisk gevinst ved overtrædelsen, hvilket i henhold til miljøbeskyttelsesloven § 110 stk. 6 bør føre til konfiskation af fortjenesten, selvom der ikke er voldt skade på miljøet.
- Yderligere *to* tilfælde burde være fulgt op med en politianmeldelse, fordi der er tale om gentagelsestilfælde.
- Ved *seks* forhold kunne der være sket politianmeldelse grundet manglende efterkommelse af indskærpelsen. Her giver sagsbehandlerne i stedet fristforlængelse, eller indskærper forholdet på ny selvom der ikke vises hensigt til udbedring af forholdet fra virksomhedens eller husdyrbrugets side.
- Sidst er der *ét* enkelt forhold, som burde være politianmeldt grundet manglende efterkommelse af indskærpelse, men det sker ikke, fordi sagsbehandleren har formuleret overtrædelsen forkert første gang denne blev indskærpet.

Dermed er "påbegyndelse af aktiviteter uden tilladelser og uden tvivl om tilladelsens nødvendighed" eneste kriterium for politianmeldelse, som i sagsgennemgangen konsekvent fører til politianmeldelse.

³⁰ Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 3.1.1.1.

³¹ Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 3.1.1.2.

³² Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 3.1.1.2.

³³ Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 3.1.1.2.

4.1.3 Problemområder i den administrative håndhævelse

4.1.3.1 Forkert paragraf

I fire tilfælde fordelt på tre sager, har vi noteret, at de kommunale sagsbehandlere har henvist til en forkert paragraf i lovgivningen, når de har foretaget håndhævelsesskridt overfor virksomheder. To af sagerne stammer fra den samme kommune. Forkert specificering af lovhjemmel kan medføre problemer i de senere forløb, såfremt sagerne afgøres ved retten. Her vil der ske frikendelse for forhold, hvor tiltale er rejst efter forkerte bestemmelser. I sagsgennemgangen er fundet en sådan sag, hvor tiltalte frifindes, fordi der er rejst tiltale efter det forkerte paragrafstykke. Sagen genanmeldes af sagsbehandleren under det rigtige paragrafstykke, men politiet indstiller efterforskningen af sagen. Det begrundes med mangel på beviser for det ulovlige forhold, og at sagen blev rejst forkert tidligere. Dette understreger behovet for et nært samarbejde med politiet allerede i forbindelse med forberedelsen af en anmeldelse.

Desuden er der fem eksempler på, at tilsynsmyndighedens håndhævelse meddeles efter den forkerte paragraf. Som tidligere nævnt meddeles påbud bl.a. efter miljøbeskyttelsesloven § 42, og indskærpelser sker efter § 69. Der er i sagsgennemgangen fundet fire tilfælde, hvor henstillinger gives efter § 42. De fire henstillinger burde have været givet som indskærpelser, fordi der er tale om konstaterede overtrædelser af lovgivningen. § 42 ville, såfremt sagsbehandlerne havde benyttet korrekte håndhævelsesskridt, stadig være den forkerte paragraf til brug af indskærpelser.

4.1.3.2 Manglende specificering af håndhævelsesskridt

I otte tilfælde fordelt på seks sager er det ikke anført, hvilket administrativt håndhævelsesskridt der benyttes. Tre af sagerne stammer fra den samme kommune. De sidste tre sager er fordelt over tre andre kommuner.

Det drejer sig om:

- Ét forhold med ukorrekt opbevaring af stoffer.
- Fire forhold hvor der ikke er sket sløjfning af olietanke efter olietanksbekendtgørelsen.
- Ét forhold hvor der mangler miljøgodkendelse til opførsel af silo.
- To forhold med manglende indsendelse af dokumentation.

4.1.3.3 Fristforlængelse uden hensigt til udbedring

I henhold til håndhævelsesvejledning må der kun gives fristforlængelse til udbedring af forhold én gang, og kun såfremt virksomheden eller husdyrbruget viser hensigt til udbedring af forholdet. Dette gælder både frister for påbud og indskærpelser³⁴.

Der er givet fristforlængelse i syv sager uden at der vises hensigt til udbedring af forholdene, og uden at dette har yderligere konsekvens for virksomheden eller husdyrbruget. Der er både tale om sager, hvor der gives fristforlængelse på indskærpelser og påbud.

At benytte det samme håndhævelsesmiddel flere gange kan også ses som en fristforlængelse, og bør derfor også kun gives, når der vises hensigt hos virksomhederne eller husdyrbrugene til udbedring. Tidligere er nævnt, at der er i alt seks forhold, hvor sagsbehandlerne indskærper forholdene to gange uden at der

³⁴ Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 2.3.2 & 2.4.1.

vises hensigt til udbedring. Disse seks forhold, som fordeler sig på fire sager, falder således også ind under denne gruppe.

4.1.3.4 Der følges ikke op på forhold i ret tid

Som udgangspunkt bør der følges op på givne frister inden for rimelig tid efter fristens udløb. Hvis sagsbehandlerne ved, at der ikke er tid til opfølgningen kan der alternativt sættes frist til næste tilsyn. I tre sager gives der frist til udbedring af forholdene, men der følges ikke op på forholdene før lang tid efter fristernes udløb. Hermed mister håndhævelsesskridtene en del af dens virkning, og sagerne trækkes desuden i langdrag.

I én sag sker opfølgningen to måneder for sent, hvilket muligvis kan begrundes med travlhed hos kommunen. I en anden sag kommer opfølgningen halvandet år for sent. I dette tilfælde skyldes det, at sagsbehandleren forlod kommunen, og ingen overtog opfølgningen i sagen. I et sidste tilfælde fastsættes der en frist, men sagsbehandleren vælger alligevel at vente med at følge op til næste tilsyn.

4.1.3.5 Administrative fejl

I fem sager sker der administrative fejl hos kommunerne, som forhindrer opfølgning, forlænger sagsforløbene eller giver anledning til opstart af sager, hvor der reelt ikke er sket overtrædelser.

I en enkelt sag der sker en fejl i forbindelse med overbringelse af sagen til en anden sagsbehandler. Det har bevirket, at sagsakterne nu er utilgængelige, og opfølgning på sagen er ikke længere mulig.

I to andre sager anmeldes overtrædelser til politiet men under det forkerte navn. I den ene af disse sager er politianmeldelsen sket af privatpersonen frem for firmaet. Det fører til, at sagen må anmeldes på ny, hvilket trækker sagsforløbet ud. I den anden sag sker politianmeldelsen under et forkert navn, tilhørende en person, der intet har med sagen at gøre. Derfor må også denne sag politianmeldes igen.

Der er også en sag, hvor sagsbehandleren glemmer at rette dato for fristen i tilsynsrapporten, så et forhold indskræpes med en frist som på det tidspunkt allerede er overskredet. Her forlænges sagsforløbet også, ved at en ny tilsynsrapport, og dermed nye frister, må fremsendes.

Endelig er der en sag, hvor der ikke var sket en overtrædelse, men en fejl i kommunens system viste et for stort dyrehold på et husdyrbrug. Når der her blev rejst sag, skyldes det udelukkende en fejl i systemet.

4.1.3.6 Forkert progression i håndhævelsesskridtene

I otte af de gennemgåede sager, ser der ud til at være en forkert progression i håndhævelsen.

I én sag bruges en henstilling som en varsling af en indskærpelse, og i tre yderligere sager følges henstillinger direkte op med indskærpelse. Ligeledes ses der i én sag (med to forhold), at påbud bruges som en opfølgning på indskærper. Omvendt ses også en enkelt gang, at et påbud indskræpes inden sagsbehandleren går videre med sagen. Sidst er der tre sager, hvor en henstilling gentages. I én af disse tre sager henstilles der for samme forhold fire gange, og dernæst indskræpes forholdet. Samtlige tilfælde må betegnes som en ukorrekt brug af håndhævelsesskridtene.

4.1.4 Vurdering af foreslåede bødestørrelser

Det er en central del af undersøgelsen at foretage en vurdering af, hvorvidt de vejledende bødeniveauer følges i praksis. I dette afsnit vurderes det om kommunerne har fuldt de vejledende bødeniveauer i deres anbefalinger til bødestørrelse i de foretagne politianmeldelser.

Der er i alt 24 sager, hvor der er sket politianmeldelse. Enkelte sager har flere end en politianmeldelse, og der er således 28³⁵ politianmeldelser om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven, husdyrgodkendelsesloven eller tilhørende bekendtgørelser.

I seks sager foreslår sagsbehandlernes ikke bødestørrelse, og i yderligere to sager foreslås der tvangsbøder men ingen størrelse på disse.

Ud af de 20 sager, hvor der foreslås bødestørrelse ligger seks af disse inden for de vejledende bødeniveauer. De øvrige 13 sager omhandler forhold, som ikke er omfattet af de vejledende bødeniveauer for overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven. En del af disse kan dog vurderes i henhold til lovbemærkningerne til husdyrgodkendelsesloven³⁶ samt et notat fra Miljøstyrelsen om bøder i overproduktionssager³⁷. I en enkelt sag, er der både overtrædelser der falder inden for og uden for de vejledende bødeniveauer.

4.1.4.1 Vurdering af bødeniveauet inden for de vejledende bødeniveaues område
I nedenstående præsenteres først et overblik over de syv sager, hvor tilsynsmyndigheden har foreslået bødeniveauer inden for de vejledende bødeniveaues område, hvorefter der foretages en vurdering af bødeniveauet i hver enkelt sag, opdelt på kategorier.

Tabel 4.1: Overtrædelser og foreslåede bødestørrelser inden for de vejledende bødeniveaues område

| Nr. | Overtrædelse | Foreslået bøde |
|-----|---|---|
| 1 | Ulovlig håndtering af affald i henhold til det kommunale regulativ for affald (5 forhold) Manglende udtalelse af prøver i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 72 | 10.000 kr. |
| 2 | Overtrædelse af vilkår i miljøgodkendelsen (5 forhold) – alle med skærpende omstændigheder – 1 gentagelsestilfælde | 35.000 - 40.000 kr. samt tvangsbøder på 10.000 - 25.000 kr. pr. uge |
| 3 | Ulovlig udvidelse af listevirksomhed i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1 | 50.000 kr. |
| 4 | Manglende udfyldelse af dokumentation i henhold til Bekendtgørelse om affald ^{38 39} § 18, stk. 1 | 5.000 kr. |

³⁵ Vi har her set bort fra de sager der af forskellige grunde ikke har kunnet føres, f.eks. sagerne hvor politianmeldelsen er indgivet under et forkert navn.

³⁶ Forslag til lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug. Fremsat den 26. oktober 2006.

³⁷ Miljøstyrelsen, 2010: Sanktionering af sager om overproduktion af husdyr – bøde og konfiskation. MST-12411-00077. 6. oktober 2010.

³⁸ Herefter kaldt affaldsbekendtgørelsen, BEK nr 1634 af 13/12/2006.

| | | |
|---|---|--|
| 5 | Ulovlig afbrænding af 100 - 500 kg erhvervsaffald i kategori 2 i henhold til affaldsbekendtgørelsens § 52, stk. 1 - økonomisk gevinst - manglende efterkommelse af indskærpelse | 40.000 kr. og konfiskation af fortjeneste på 2.875 kr. |
| 6 | Overtrædelse af vilkår i miljøgodkendelsen udstedt efter miljøbeskyttelsesloven kapitel 5 (større produktion på husdyrbrug end tilladt) | 50.000 kr. for ulovlig udvidelse af listevirksomhed i henhold til miljøbeskyttelsesloven § 33. |
| 7 | Ulovlig afbrænding af 100 - 500 kg erhvervsaffald i kategori 2 i henhold til affaldsbekendtgørelsens § 52, stk. 1 - økonomisk gevinst - manglende efterkommelse af indskærpelse | 20.000 kr. Fordobling for gentagelse. |

Overtrædelserne inddeles og vurderes herefter pr. kategori i henhold til de vejledende bødeniveauer. De kategorier, hvor ingen af overstående politianmeldelser falder under, er fjernet.

Etablering, ændring og udvidelse af listevirksomhed uden miljøgodkendelse i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 33 (vejledende bødeniveau er minimum 50.000 kr.)

- Overtrædelserne i nr. 3 og 6 i Tabel 4.1 hører under denne kategori.
- I sag nr. 3 vurderes bødeforslaget som passende.
- Sag nr. 6 omhandler et husdyrbrug med miljøgodkendelse fra 2006. Miljøgodkendelser blev indtil 31. december 2006 meddelt efter miljøbeskyttelsesloven, og ifølge sagsbehandleren er det årsagen til, at dette husdyrbrug er reguleret efter miljøbeskyttelsesloven kapitel 5, som ellers omhandler listevirksomheder. Ud fra denne betragtning kan overtrædelserne godt befinde sig i denne kategori, og bødestørrelsen vurderes som passende.

Ulovlig håndtering af affald i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 43 eller affaldsbekendtgørelsen (vejledende bødeniveau på minimum 20.000 kr.)

- Overtrædelserne i sag nr. 1 i Tabel 4.1 hører under denne kategori. Bødeforslaget er her klart for lille. Hvis der ses bort fra gentagne overtrædelser (fem i alt) i denne kategori samt overtrædelse af § 72 i miljøbeskyttelsesloven, som har et vejledende bødeniveau på 10.000 (førstegangsovertrædelser omfattet af § 110, stk. 1, i forbindelse med erhverv), er en foreslået bøde på 10.000 kr. stadig for lille.

Ulovlig afbrænding af affald i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 43 eller affaldsbekendtgørelsen (vejledende bødeniveau er afhængig af affaldets art og mængde)

- Overtrædelserne i sag nr. 5 og 7 i Tabel 4.1 hører under denne kategori. I begge tilfælde afbrændes mellem 100 og 500 kg affald i kategori 2. Hertil er det vejledende bødeniveau 20.000 kr. i henhold til forarbejderne. I begge sager

³⁹ En ny bekendtgørelse om affald er efterfølgende trådt i kraft, BEK nr. 224 af 7. marts 2011. Vi henviser til BEK nr 1634, fordi denne var i kraft i den periode, som de indsamlede sager er fra.

henviser tilsynsmyndigheden til gentagelsestilfælde, og foreslår en fordobling af bøden. Der er dog ikke tale om gentagelsestilfælde, da personerne ikke tidligere er dømt for forholdene. Der foreligger dog skærpene omstændigheder i form af manglende efterkommelse af indskærpelse og økonomisk gevinst i begge sager. Økonomisk gevinst medfører som regel konfiskation, hvis dette er muligt, og skærpene omstændigheder, herunder flere samtidige forhold, kan medføre en bødeforhøjelse. Bødeforslagene vurderes som passende, selv om begrundelsen for bødeniveauet ikke er korrekt.

Overtrædelser af påbud i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 41, stk. 1, samt vilkår i tilladelser, godkendelser og dispensationer efter miljøbeskyttelsesloven (vejledende bødeniveau er minimum 10.000 kr.)

- Overtrædelserne i sag nr. 2 i Tabel 4.1 hører under denne kategori. Der sker fem overtrædelser under denne kategori, hvor én kan betegnes som gentagelsestilfælde. Derfor bør det vejledende bødeniveau som minimum stige til 20.000 kr. i denne sag. Eftersom der konstateres skærpene omstændigheder for alle fem forhold, vurderes bødeforslaget som passende.

Generelle overtrædelser omfattet af miljøbeskyttelsesloven § 110 stk. 1 eller 3, udført i forbindelse med erhverv (vejledende bødeniveau er minimum 10.000 kr.)

- Overtrædelserne i sag nr. 4 i hører under denne kategori. Det foreslåede bødeniveau vurderes som værende for lille, fordi sagsbehandleren ikke har taget højde for, at overtrædelserne er sket i forbindelse med erhverv.

4.1.4.2 Vurdering af bødeniveauet uden for de vejledende bødeniveauers område

I det følgende præsenteres først et overblik over de 14 sager med foreslåede bødeniveauer uden for de vejledende bødeniveauers område, hvorefter der foretages en vurdering af disse, opdelt på kategorier. Nedenstående overtrædelser behandles som "uden for" de vejledende bødeniveauers område, da overtrædelserne ikke henhører under miljøbeskyttelsesloven. Håndhævelsen af husdyrgodkendelsesloven er på nogle områder på linje med miljøbeskyttelsesloven og håndhævelsesvejledningen. Lovbemærkningerne til husdyrgodkendelsesloven samt Miljøstyrelsens notat om bøder i overproduktionssager anvendes i relevante sager i det nedenstående.

Tabel 4.2: Overtrædelser og foreslåede bødestørrelser uden for de vejledende bødeniveauers område

| Nr. | Overtrædelse | Foreslået bøde |
|-----|--|--|
| 1 | Overproduktion i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 10 – økonomisk gevinst – gentagelsestilfælde Overtrædelse af Bekendtgørelse om pelsdyrfarme ⁴⁰ m.v. § 7, stk. 2 | 10.000 kr. samt tvangsbøder på 500 kr. pr. uge |
| 2 | Overtrædelser af pelsdyrbekendtgørelsens § 7, § 8, § 9 stk. 4., § 10 og § 10, stk. 2. - 1 gentagelsestilfælde | 10.000 kr. |
| 3 | Overtrædelse af pelsdyrbekendtgørelsens § 7 | 5.000 kr. |
| 4 | Overtrædelse af pelsdyrbekendtgørelsens § 7, stk. 3 | 5.000 kr. |

⁴⁰ Herefter kaldt pelsdyrsbekendtgørelsen. BEK nr 1428 af 13/12/2006.

| | | |
|----|--|---|
| 5 | Ulovlig tilbygning til husdyrbrug i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 12, stk. 3 - skærpende omstændigheder | 10.000 kr. |
| 6 | Ulovlig ombygning af husdyrbrug i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 11, stk. 2 | 10.000 kr. |
| 7 | Overproduktion i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 12, stk. 2 jf. stk. 1 – økonomisk gevinst | Dagbøder på 100 kr. |
| 8 | Ulovlig tilbygning til husdyrbrug i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 11, stk. 2 - skærpende omstændigheder | 10.000 kr. |
| 9 | Overproduktion i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 12 - efter 1/1/2007 – økonomisk gevinst Manglende registrering af dyrehold i henhold til husdyrgødningsbekendtgørelsen – indtil 1/1/2007 – økonomisk gevinst | Konfiskation og en fjerdedel i bøde: I alt 247.490 kr. |
| 10 | Overtrædelser af husdyrgødningsbekendtgørelsen § 9, stk. 1, (3 forhold) | 10.000 kr. pr. overtrædelse og tvangsbøder på 500 kr. dagligt |
| 11 | Overproduktion i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 11, stk. 2 eller § 12 stk. 2 – økonomisk gevinst | Konfiskation: 156.750 kr. og en fjerdedel i bøde: 39.187,50 kr. |
| 12 | Overproduktion i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 12 – økonomisk gevinst | 50.000 kr. (ligestilles med udvidelse af listevirksomhed). |
| 13 | Overproduktion i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 12, stk. 2 – økonomisk gevinst | Konfiskation og en fjerdedel i bøde |
| 14 | Overtrædelse af Bekendtgørelse om miljøkrav i forbindelse med etablering og drift af autoværksteder m.v. ⁴¹ § 5, stk. 2 – økonomisk gevinst – gentagelsestilfælde | 10.000 kr. |

Her inddeles overtrædelserne i relevante kategorier

Overproduktion i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 10-12 (vejledende bødeniveau er konfiskation af økonomisk gevinst samt en fjerdedel i bøde)

- I denne kategori hører seks af de 14 sager til. Det drejer sig om sag nr. 1, 7, 9, 11, 12 og 13 i Tabel 4.2.

⁴¹ Herefter kaldt autoværkstedsbekendtgørelsen. BEK nr. 922 af 05/12/1997.

- I sag nr. 9, 11 og 13 er det af sagsbehandlerne foreslåede bødeniveau konfiskation af den økonomiske gevinst samt en fjerdedel i bøde, hvilket vurderes som passende i henhold til Miljøstyrelsens notat om bøder i overproduktionssager.
- I sag nr. 1, 7 og 12 er der ikke foreslået konfiskation af den økonomiske gevinst, men i stedet foreslået andre bødestørrelser.
- I sag nr. 1 foreslås der en kombination af bøde og tvangsbøder. Det foreslås, at tvangsbøderne skal træde i kraft fire uger efter domsafsigelsen og fortsætte indtil produktionen er nedbragt til det lovlige. Den foreslåede bødestørrelse forekommer lille, set i lyset af (1) de meget højere bøder i sagerne, hvor der foreslås konfiskation, (2) at sag nr. 1 omhandler gentagelsestilfælde, og (3) at der også er tale om en overtrædelse af pelsdyrbekendtgørelsen.
- I sag nr. 7 foreslås der kun dagbøder på 100 kr. indtil produktionen er nedbragt. Bødestørrelsen forekommer igen lille. Det fremstår i sagsakterne som, at sagsbehandleren bruger dagbøder som tvangsbøder, idet dagbøderne foreslås indtil produktionen er nedbragt. I det tilfælde burde sagsbehandleren have specificeret straffen som tvangsbøder.
- I sag nr. 12 ligestilles overproduktion på et husdyrbrug med ulovlig udvidelse af listevirksomhed. Overtrædelsen blev politianmeldt sammen med sag nr. 6 på listen over overtrædelser inden for de vejledende bødeniveaues område. Dette husdyrbrug er dog ikke miljøgodkendt efter miljøbeskyttelsesloven kapitel 5, men efter husdyrgodkendelsesloven. Der er grundlaget for den vurderede bødestørrelse forkert, og selvom bødens størrelse er mere passende end de foreslåede i sag nr. 1 og 7 er bødeforslaget ikke korrekt.

Ulovlig ombygning eller tilbygning af husdyrbrug i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 10-12

- I denne kategori befinder sag nr. 5, 6 og 8 fra Tabel 4.2 sig. Der findes ikke et vejledende bødeniveau for overtrædelsen, dog er de foreslåede bødeniveauer ens i alle tre sager, og praksis kunne derfor godt ligne bøde på ikke under 10.000 kr. Der menes ikke, at være taget hensyn til de skærpene omstændigheder i sag nr. 5 og 8 eftersom dette ikke medfører et højere foreslået bødeniveau end sag nr. 6. I begge sager er de skærpene omstændigheder, at landmanden var i ond tro om udvidelsen af husdyrbruget.

Overtrædelser af pelsdyrbekendtgørelsen

- Sag nr. 1, 2, 3 og 4 i Tabel 4.2, omhandler overtrædelser af pelsdyrbekendtgørelsen. Sag nr. 1 er dog allerede vurderet sammen med en overtrædelse af husdyrgodkendelsesloven § 10-12, og vil ikke blive omtalt nærmere.
- De foreslåede bødeniveauer er henholdsvis 5.000 kr. og 10.000 kr. for en enkelt overtrædelse (sag nr. 3 og 4) og flere overtrædelser med gentagelsestilfælde (sag nr. 2). Gentagelsestilfælde medfører normalt en fordobling af bødestørrelsen, og der foretages normalt ikke akkumulering af overtrædelser ved fastlæggelse af bødestørrelsen. Derfor kunne bødepraksis godt ligne 5.000 kr. for overtrædelser i førstegangstilfælde og 10.000 kr. ved gentagelsestilfælde.

Overtrædelser af autoværkstedbekendtgørelsen

- I sag nr. 14 i Tabel 4.2 anmeldes en overtrædelse af autoværkstedbekendtgørelsen, hvor der både er opnået økonomisk gevinst, og hvor der er tale om gentagelsestilfælde. I henhold til autoværkstedbekendtgørelsens § 24 stk. 4, bør den økonomiske gevinst konfiskeres, men sagsbehandleren mener ikke, at kunne give et kvalificeret bud herpå (ifølge politianmeldelsen). At det er gentagelsestilfælde ligger til grund

for direkte politianmeldelse i sagen. Dermed har sagsbehandleren taget hensyn til sagens karakteristika, og på det grundlag er der belæg for at tro, at også bødestørrelsen er passende.

Overtrædelser af husdyrgødningsbekendtgørelsen

- Sådanne overtrædelser findes i sag nr. 10 i Tabel 4.2, hvor der anmeldes tre overtrædelser af samme forhold på to forskellige ejendomme under de samme ejere. Der er tale om gentagelsestilmælde i og med, at der på en tredje ejendom er indskærpet det samme forhold blot få måneder tidligere. Gentagelsestilmældet giver dog ikke anledning til direkte politianmeldelse, da det først er ved opfølgningen, hvor indskærpelserne ikke er efterkommet, at der sker politianmeldelse. Da der ikke findes en vejledende bødestørrelse for overtrædelserne, kan der ikke direkte vurderes, om bøden er rimelig. Der foreslås en kombination af bøde og tvangsbøder. Sagsbehandleren begrundes bodeforslaget med, at der ikke umiddelbart kan opgøres en økonomisk fordel af overtrædelserne.

4.1.5 Opsummering af de kommunale sagsbehandleres håndhævelse

Det overordnede indtryk af sagsbehandlingen i de af undersøgelsen omfattede sager, er at der desværre er ganske mange eksempler, hvor håndhævelsen har været utilstrækkelig. Dette er særligt tilfældet i forhold til henstillinger, hvor 41 ud af de 66 henstillinger i sagerne ikke virker korrekte. Hertil kommer de 20 tilfælde, hvor kommunerne burde have indgivet en politianmeldelse frem for at benytte indskærpelser.

Gennemgangen af sagerne viser således, hvad der også blev sagt i adskillige af de gennemførte interviews, nemlig at nogle sagsbehandlere foretrækker at anvende de "mildere" håndhævelsesskridt frem for politianmeldelser.

I de sager, hvor der sker politianmeldelse, ses det, at de kommunale sagsbehandlere ikke altid har udarbejdet et forslag til bødestørrelsen sammen med anmeldelsen (otte ud af 28 tilfælde). Der er dog heller ikke alle politiadvokater, der mener, at de kommunale sagsbehandlere skal forslå bødestørrelse ved politianmeldelse.

I de 20 tilfælde, hvor der er indgivet bodeforslag falder seks af sagerne ind under de vejledende bødeniveauer område, mens 13 falder uden for. En sag omhandler forhold under begge kategorier. Kun i fire af de syv sager inden for de vejledende taksters område, er vurderet som svarende til niveau, der vejledende takster ligger op til.

De 14 tilfælde, hvor fastsættelsen af bøde ikke gøres efter de vejledende bødeniveauer er sværere at vurdere. Kun i sager, hvor overtrædelserne har medført økonomisk gevinst, vides der med sikkerhed, at der bør foretages konfiskation af gevinsten, og den passende bøde er en fjerdedel af konfiskationen. I halvdelen af sagerne med overproduktion, som har medført økonomisk gevinst (tre ud af seks), følges kravet om konfiskation.

Sidst skal nævnes de otte sager ud af 73, hvor de kommunale sagsbehandlere benytter sig af forkert progression i håndhævelsesskridtene, f.eks. når der følges op på en henstilling med en indskærpelse eller en indskærpelse med et påbud. Progressionen i håndhævelsesskridtene burde være kendte af sagsbehandlerne.

4.2 Miljøcentrenes håndhævelse

Dette afsnit er baseret på de otte sagsforløb fremsendt fra det enkelte miljøcenter, der er inddraget i undersøgelsen. Det skal understreges, at stikprøven er for lille til at danne grundlag for endegyldige konklusioner, og at der er derfor snarere er tale om eksempler end repræsentative miljøcentersager.

4.2.1 Anvendte sanktioner og håndhævelse

Miljøcentrets sagsbehandlere har de samme håndhævelsesskridt til rådighed som de kommunale sagsbehandlere. Der er ikke fremsendt sager, der er ført til politianmeldelse, kun sagsforløb med de administrative håndhævelsesskridt; henstillinger, påbud og indskærpelser. Dette stemmer overens med de interviewede sagsbehandlers mening om, at indskærpelser i langt de fleste tilfælde er en tilstrækkelig håndhævelse.

Den omstændighed, at der ikke er fremsendt sagsforløb med politianmeldelser indebærer naturligvis begrænsninger i muligheden for at vurdere miljøcentrenes håndhævelse, og denne vurdering vil derfor begrænse sig til miljøcentrenes administrative håndhævelse, som i henhold til håndhævelsesvejledningen er brugen af henstillinger, indskærpelser og påbud. Til vurderingen benyttes samme kriterier som til vurderingen af de kommunale sagsbehandlers håndhævelse. Fordelingen af håndhævelser i de fremsendte sager fordeler sig som følger.

Tabel 4.3: Fordelingen af håndhævelsesskridt

| Henstillinger | Påbud og forbud | Indskærpelser |
|---------------|-----------------|---------------|
| 3 | 5 | 5 |

Kilde: Sagsforløb fra miljøcentret.

4.2.2 Vurdering af de administrative håndhævelsesskridt

4.2.2.1 Henstillinger

Der gives i alt tre henstillinger fordelt på to sagsforløb. Ifølge kriteriet, om der udelukkende er tale om et utilfredsstillende forhold, hvortil der ikke kan knyttes en paragraf eller vilkår, vurderes én henstilling som ukorrekt håndhævelse.

Forholdet vedrører en overtrædelse af Bekendtgørelse om håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr^{42 43}, hvor virksomheden ikke har overdækket deres elektronikaffald i henhold til bekendtgørelsen. I dette tilfælde burde der for forholdet været givet en indskærpelse, da det er en konstateret overtrædelse af en bekendtgørelse fastsat i medfør af miljøbeskyttelsesloven.

Elektronikaffaldsbekendtgørelsen er imidlertid kommunens og ikke miljøcentrets ansvarsområde, og dermed burde miljøcentret ikke have foretaget sig andet i sagen end at orientere kommunen.

4.2.2.2 Påbud og forbud

Miljøcentrets sagsbehandlere har i de fremsendte sagsforløb meddelt tre påbud i tre sager, som alle vurderes som værende korrekt håndhævelse, da der er meddeles ændrede forhold for virksomhederne. Desuden varsles og meddeles påbuddene korrekt i henhold til miljøbeskyttelsesloven § 75 stk. 1.

⁴² Herefter kaldt elektronikaffaldsbekendtgørelsen. BEK nr 664 af 27/06 2005.

⁴³ En ny bekendtgørelse om håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr er efterfølgende trådt i kraft, BEK nr 362 af 06/04/2010. Vi henviser til BEK nr 664, fordi denne var i kraft i den periode, som de indsamlede sager er fra.

4.2.2.3 Indskærpelser

Der håndhæves med indskærpelser for fem forhold i fire forskellige sager. Samtlige indskærpelser vurderes også som passende i henhold til kriteriet om, at overtrædelserne kan knyttes til vilkår eller paragraffer. Der er typisk tale om manglende overholdelse af vilkår i tilladelser og godkendelser, som har mindre betydning for miljøet.

4.2.2.4 Politianmeldelser

Der vurderes ikke at være nogle forhold, som burde være politianmeldt, men ikke er blevet det. En sag er dog stadig uafsluttet og kan føre til politianmeldelse. Sagen omhandler meddelelse af påbud til en virksomhed om at nedbringe støjniveauet. Sagsforløbet er forholdsvist langt, dels fordi virksomheden gentagne gange forsøger at få dispensation fra miljøcentrets påbud, og dels fordi der i slutningen af 2009 blev indgivet klage til Miljøklagenævnet, hvorefter sagen er lagt i bero hos miljøcentret. Om påbuddet overholdes eller ej, og om dette giver anledning til politianmeldelse, vides derfor ikke endnu.

4.2.3 Problemområder i den administrative håndhævelse

4.2.3.1 Manglende specificering af håndhævelsesskridt

I fire af de fremsendte sagsforløb fra miljøcentret har sagsbehandlerne for nogle eller alle forhold ikke angivet, hvilke administrative håndhævelsesskridt, der benyttes. Tre ud af de fire sager omhandler fremsendelse af dokumentation fra virksomhederne til miljøcentret.

I en sag er der tale om overskridelse af vilkår i virksomhedens miljøgodkendelse, hvor der burde være givet en indskærpelse.

I to andre sager er der tale om, at virksomhederne skal fremsende dokumentation for henholdsvis en udbedring af et andet forhold og for en del af deres sikkerhedsforanstaltninger. Her er indsendelse af dokumentation ikke lovpligtigt, men vi mener alligevel, at det er u hensigtsmæssigt ikke at specificere håndhævelsesskridt. I de to tilfælde kunne håndhævelsen være henstillinger for utilfredsstillende forhold.

En mulig forklaring på ovenstående sagsbehandling kan findes i interviewet med miljøcentret, hvor sagsbehandlerne fortæller, at henstillingen bruges meget forskelligt af miljøcentrets sagsbehandlere. Nogle bruger det stort set ikke, mens andre bruger det meget. Det forklares, at nogle sagsbehandlere laver aftaler i stedet, hvilket muligvis er, hvad der er sket her.

Den sidste sag, hvori der ikke specificeres håndhævelsesskridt, omhandler en virksomhed, som påbegynder etablering af en tilkørselsrampe uden først at meddele det til en myndighed. Forholdet ligger uden for miljøcentrets ansvarsområde, og håndhævelse skal i dette tilfælde ske af kommunen, som her orienteres om sagen. Her må det korrekte være, at miljøcentret undlader at påtale forhold uden for deres ansvarsområde.

Endelig skal der nævnes en sag udover de fire, hvor der ikke specificeres håndhævelsesskridt fra starten af forløbet. I sagen indskræpes forholdet senere, hvilket er rigtigt at gøre baseret på overtrædelsens karakter. Overtrædelsen ændres ikke undervejs, og dermed burde sagsbehandleren have startet med en indskærpelse. Denne form for ukonsekvent håndhævelse kan føre til forlængelser i sagsforløbene.

4.2.4 Opsummering af sagsbehandlingernes håndhævelse

Der kan kun findes et enkelt forhold, som er håndhævet forkert, og i dette tilfælde var det til og med ikke miljøcentrets ansvar at håndhæve.

Dog anses det som uhensigtsmæssigt, når der i fire ud af otte sagsforløb ikke skrives, hvilke håndhævelsesskridt, der benyttes for nogle forhold og i et tilfælde alle forhold. Selvom dette billede langt fra kan siges at være generelt, sker det for hyppigt, når det gælder fire ud af otte sagsforløb.

Det er desuden kritisabelt, at der i en sag først gives en bemærkning uden specifikation af håndhævelsesskridt, og at denne ændres senere til en indskærpelse. Ved klart ulovlige forhold bør håndhævelsen altid starte ved en indskærpelse.

4.3 Politiets håndhævelse

Vurderingen af politiets håndhævelse vedrører de sagsforløb, hvor der er politianmeldt overtrædelser. Der er i sagsgennemgangen konstateret 28 politianmeldelser fordelt på 24 sager. Ved gennemgangen af politianmeldelserne er det blevet vurderet, om en eventuel pådømt bøde svarer til niveauet i de vejledende bødeniveauer. Vurderingen af politiets håndhævelse begrænser sig derfor til et lille område, nemlig om den faktiske bøde er i overensstemmelse med den vejledende.

Bødens størrelse vil altid være en konkret vurdering, og der kan både være grundlag for at give en højere eller lavere bøde end det foreslåede bødeniveau, alt afhængig af, om der i sagen foreligger skærpene eller formidlende omstændigheder. Denne betragtning vil medtages ved vurderingen af bødens størrelse i de konkrete sager og om udmålingen er i harmoni med de vejledende bødeniveauer. Anklagemyndigheden træffer selv beslutning om bødens størrelse, og har tilsvarende mulighed for at fravige det foreslåede bødeniveau. Ligeledes har den domstol, som påkender sagen, naturligvis mulighed for at ændre det af anklagemyndigheden påståede bødeniveau.

17 af politianmeldelserne er afsluttet på nuværende tidspunkt. De øvrige 11 politianmeldelser afventer behandling hos anklagemyndigheden eller ved retten.

4.3.1 Vurdering af bødeniveauet inden for de vejledende bødeniveaues område.

Otte af de 17 afsluttede sager med politianmeldelse falder ind under de vejledende bødeniveaues område. Seks sager er afsluttet med bøde, og disse præsenteres i det nedenstående. De resterende to sager beskrives kort umiddelbart efter tabellen. Nogle af sagerne blev beskrevet i afsnit 4.1.4.1, fordi der i disse sager blev foreslået bøde af tilsynsmyndighederne i forbindelse med politianmeldelse. I dette afsnit beskrives kun de sager, som rent faktisk er afsluttet. Nummereringen i tabel 4.4 stemmer overens med den i tabel 4.1. Derfor forekommer der spring i nummereringen, f.eks. fra sag nr. 3 til sag nr. 5. Dette er fordi sag nr. 4 fra tabel 4.1. ikke er afsluttet med bøde. Sag nr. 8 i tabel 4.4 er ikke beskrevet i tabel 4.1. fordi der ikke blev foreslået bøde i denne sag.

Tabel 4.4: Foreslåede og faktiske bødestørrelser inden for de vejledende bødeniveaues områder

| Nr. | Overtrædelse | Foreslået bøde | Faktisk bøde | Bødetype |
|-----|--------------------------------|----------------|--------------|----------|
| 1 | Ulovlig håndtering af affald i | 10.000 kr. | 10.000 | Dom |

| | | | | |
|---|--|---|----------------------------------|------------|
| | henhold det kommunale regulativ for affald (5 forhold) Manglende udtalelse af prøver i hh til miljøbeskyttelsesloven § 72 | | | |
| 2 | Overtrædelse af vilkår i miljøgodkendelsen (5 forhold) – alle med skærpende omstændigheder – 1 gentagelsestilfælde | 35.000 - 40.000 kr. samt tvangsbøder på 10.000 - 25.000 kr. pr. uge | 35.000 kr. | Dom |
| 3 | Ulovlig udvidelse af listevirksomhed i henhold til miljøbeskyttelsesloven § 33, stk. 1 – formildende omstændigheder | 50.000 kr. | 40.000 kr. | Dom |
| 4 | Manglende udfyldelse af dokumentation i henhold til Bekendtgørelse om affald ⁴⁴ ⁴⁵ § 18, stk. 1 | 5.000 kr. | Sagen er ikke afsluttet med bøde | |
| 5 | Ulovlig afbrænding af 100 - 500 kg erhvervsaffald i kategori 2 i hh til affaldsbekendtgørelsens § 52, stk. 1 – økonomisk gevinst – manglende efterkommelse af indskærpelse | 40.000 kr. og konfiskation af fortjeneste på 2.875 kr. | 42.000 kr. | Bødeforlæg |
| 7 | Ulovlig afbrænding af 100 - 500 kg erhvervsaffald i kategori 2 i hh til affaldsbekendtgørelsens § 52, stk. 1 – økonomisk gevinst – manglende efterkommelse af indskærpelse | 20.000 kr. Fordobling for gentagelse | 20.000 kr. | Bødeforlæg |
| 8 | Forurening af vandløb i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 27 stk. 1 | Intet bødeforslag | 20.000 kr. | Dom |

I den ene sag, som er afsluttet uden bøde, frifindes tiltalte for det forhold, som vedrører miljøbeskyttelsesloven. Det er sag nr. 4 i tabel 4.1. Ifølge sagsakterne påstod anklager tiltalte frifundet i forholdet. Sagen er brugt som et eksempel på et dårligt sagsforløb, og der gives således en uddybende vurdering af sagen i afsnit 5.3.3 under erhvervskategorien industri.

⁴⁴ Herefter kaldt affaldsbekendtgørelsen, BEK nr 1634 af 13/12/2006.

⁴⁵ En ny bekendtgørelse om affald er efterfølgende trådt i kraft, BEK nr. 224 af 7. marts 2011. Vi henviser til BEK nr 1634, fordi denne var i kraft i den periode, som de indsamlede sager er fra.

I den anden sag, som er afsluttet uden bøde, opgives påtalen i medfør af retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 2. Denne sag er ikke beskrevet tidligere, fordi der ikke blev foreslået bødestørrelse af tilsynsmyndigheden. Påtale opgivelsen begrundes i sagsakterne med, at videre efterforskning ikke kan forventes at føre til, at den pågældende findes skyldig til straf. Det fremgår desuden af sagsakterne, at fødevarerregionens jurist samt en politiadvokat ved anklagemyndigheden er enige i beslutningen om at opgive påtalen.

De seks sager, som er afsluttet med bøde, er nedenfor grupperet efter de overtrædelseskategorier, der er anvendt i de vejledende bødeniveauer. Den faktiske bødestørrelse vurderes både i forhold til de vejledende bødeniveauer og i forhold til den bødestørrelse, som tilsynsmyndigheden har foreslået ved politianmeldelse. Tilsynsmyndighedens bødeforslag blev vurderet i forhold til de vejledende bødeniveauer i afsnit 4.1.4.1.

Etablering, ændring og udvidelse af listevirksomhed uden miljøgodkendelse i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 33 (vejledende bødeniveau er minimum 50.000 kr.)

Tilsynsmyndighedens bødeforslag i sag nr. 3 i Tabel 4.4 blev i afsnit 4.1.4.1 vurderet som passende, men den faktiske bøde er 10.000 kr. lavere end bødeforslaget. Ifølge sagsakterne har retten ved fastsættelsen af bøden lagt vægt på de afgivne forklaringer, hvorfor retten finder, at der har foreligget formildende omstændigheder i sagen, hvilket er begrundelsen for en lavere bøde end foreslået. De formildende omstændigheder uddybes ikke, og det er ikke muligt at afgøre hvilke af mange forhold i de afgivne forklaringerne, som kunne ligge til grund for fastsættelsen af bøde. Den faktiske bøde er dermed ikke i overensstemmelse med den foreslåede bøde, men derfor kan bøden godt være i harmoni med vejledningen.

Ulovlig udledning af stoffer, der kan forurene vandet i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 27 (vejledende bødeniveau er minimum 20.000 kr.)

- Sag nr. 8 falder under denne kategori. Da kommunens sagsbehandler ikke har foreslået bøde i sagen ved anmeldelse, vurderes udelukkende den faktiske bødestørrelse i forhold til den vejledende. Den faktiske bøde på 20.000 kr. vurderes som værende i overensstemmelse med det vejledende bødeniveau.

Ulovlig håndtering af affald i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 43 eller affaldsbekendtgørelsen (vejledende bødeniveau på minimum 20.000 kr.)

- Det er vurderet ovenfor i afsnit 4.1.4.1, at tilsynsmyndighedens bødeforslag på 10.000 kr. i sag nr. 1 er for lille. Den faktiske bøde i sagen stemmer overens med bødeforslaget, og dette er således også for lille. Ved en opfølgning ved kommunen har sagsbehandleren erkendt sig enig i vurderingen af, at den foreslåede bøde var for lav. Sagsbehandleren skrev, at der var sket en fejltolkning af vejledningen, som begrundes med manglende erfaring på området. Ved en opfølgning ved anklagemyndigheden har det vist sig, at den pågældende anklager ikke længere er ved anklagemyndigheden. Vores kontaktperson ved anklagemyndigheden har dog vurderet, at anklageren enten har godtaget den kommunale sagsbehandlers forslag til bødestørrelse, eller at der er taget hensyn til tiltaltes personlige forhold, da tiltalte var alvorlig syg under sagsforløbet. Dermed kan det hverken bekræftes eller afkræftes, at bødestørrelsen ikke er i overensstemmelse med det vejledende bødeniveau.

Ulovlig afbrænding af affald i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 43 eller affaldsbekendtgørelsen (vejledende bødeniveau er afhængig af affaldets art og mængde)

- I sag nr. 5 i tabel 4.4 stemmer den faktiske bødestørrelse overens med tilsynsmyndighedens bødeforslag, hvilket blev vurderet som en tilstrækkelig bødestørrelse i forhold til den vejledende i afsnit 4.1.4.1. Grundlaget for bødeforslaget er dog ikke helt korrekt, hvilket er omtalt i afsnit 4.1.4.1.
- Overtrædelsen i sag nr. 7 i tabel 4.4 er af samme karakter som overtrædelsen i sag nr. 5. Tilsynsmyndigheden foreslår fordobling af bøden pga. gentagelsestilfælde. Der er dog ikke tale om gentagelsestilfælde, men to forhold til samtidig bedømmelse samt skærpende omstændigheder. Dette giver ikke anledning til fordobling af bøden, men det er normalt i sådanne tilfælde at forhøje bøden. Det faktiske bødeforlæg er på 20.000 kr., hvilket svarer til den vejledende bødestørrelse uden hensyntagen til skærpende omstændigheder. Da der ikke er konkrete retningslinjer for forhøjelse af bøde under skærpende omstændigheder, vurderes det, at bøden er i overensstemmelse med de vejledende bødeniveauer, men der kunne være sket en forøgelse af bøden med henvisning til sagens omstændigheder.

Overtrædelser af påbud i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 41, stk. 1, samt vilkår i tilladelser, godkendelser og dispensationer efter miljøbeskyttelsesloven (vejledende bødeniveau er minimum 10.000 kr.)

- Tilsynsmyndighedens bødeforslag i sag nr. 2 i tabel 4.4 blev vurderet som værende i overensstemmelse med det vejledende bødeniveau i afsnit 4.1.4.1. Den faktiske bøde afviger fra den foreslåede i og med at den faktiske bøde er den nedre grænse i bødeforslaget, og der idømmes desuden ikke ugentlige tvangsbøder. Den nedre grænse for bøden på 35.000 kr. blev angivet af anklagemyndigheden i anklageskriftet, og vurderes stadig som værende en tilstrækkelig bøde. Anklagemyndigheden medtog dog ugentlige tvangsbøder på 10.000 kr. i anklageskriftet, hvilket ikke afspejles i domsafsigelse. Dommen er en udeblivelsesdom, og grundlaget for ikke at give tvangsbøder nævnes ikke. Den faktiske bødestørrelse er stadig i overensstemmelse med både den foreslåede og den vejledende bødestørrelse.

4.3.2 Vurdering af bødeniveauet uden for de vejledende bødeniveaus område

Ni af de 17 afsluttede politianmeldelser falder uden for de vejledende bødeniveaus område. Tre sager er afsluttet med bøde, og disse præsenteres i det nedenstående. De resterende seks politianmeldelser fordeler sig på tre sager. Disse beskrives kort umiddelbart efter tabellen. Alle sagerne blev beskrevet i afsnit 4.1.4.2, fordi der i samtlige sager blev foreslået bøde af tilsynsmyndighederne i forbindelse med politianmeldelse. Nummereringen i tabel 4.5 stemmer overens med den i tabel 4.2. Derfor forekommer der spring i nummereringen ligesom i tabel 4.4. Tabel 4.5: Foreslåede og faktiske bødestørrelser uden for de vejledende bødeniveaus områder

| Nr. | Overtrædelse | Foreslået bøde | Faktisk bøde | Bødetype |
|-----|--|--|----------------------------------|------------|
| 1 | Overproduktion i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 10 – økonomisk gevinst – gentagelsestilfælde Overtrædelse af Bekendtgørelse om pelsdyrfarme ⁴⁶ m.v. § 7, stk. 2 | 10.000 kr. samt tvangsbøder på 500 kr. pr. uge | Sagen er ikke afsluttet med bøde | |
| 2 | Overtrædelser af pelsdyrbekendtgørelsens § 7, § 8, § 9 stk. 4., § 10 og § 10, stk. 2. - 1 gentagelsestilfælde | 10.000 kr. | Sagen er ikke afsluttet med bøde | |
| 3 | Overtrædelse af pelsdyrbekendtgørelsens § 7 | 5.000 kr. | Sagen er ikke afsluttet med bøde | |
| 4 | Overtrædelse af pelsdyrbekendtgørelsens § 7, stk. 3 | 5.000 kr. | Sagen er ikke afsluttet med bøde | |
| 5 | Ulovlig tilbygning til husdyrbrug i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 12, stk. 3 - skærpende omstændigheder | 10.000 kr. | 10.000 kr. | Bødeforlæg |
| 6 | Ulovlig ombygning af husdyrbrug i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 11, stk. 2 | 10.000 kr. | 10.000 kr. | Bødeforlæg |
| 7 | Overproduktion i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 12, stk. 2 jf. stk. 1 – økonomisk gevinst | Dagbøder på 100 kr. | Sagen er ikke afsluttet med bøde | |
| 8 | Ulovlig tilbygning til husdyrbrug i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 11, stk. 2 | 10.000 kr. | Sagen er ikke afsluttet med bøde | |

⁴⁶ Herefter kaldt pelsdyrsbekendtgørelsen. BEK nr 1428 af 13/12/2006.

| | | | | |
|----|---|---|----------------------------------|------------|
| | - skærpende omstændigheder | | | |
| 9 | Overproduktion i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 12 - efter 1/1/2007 - økonomisk gevinst Manglende registrering af dyrehold i henhold til husdyrgødningsbekendtgørelsen - indtil 1/1/2007 - økonomisk gevinst | Konfiskation og en fjerdedel i bøde: I alt 247.490 kr. | Sagen er ikke afsluttet med bøde | |
| 10 | Overtrædelser af husdyrgødningsbekendtgørelsen § 9, stk. 1, (3 forhold) - gentagelsestilfælde | 10.000 kr. pr. overtrædelse og tvangsbøder på 500 kr. ugentligt | Sagen er ikke afsluttet med bøde | |
| 11 | Overproduktion i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 11, stk. 2 eller § 12 stk. 2 - økonomisk gevinst | Konfiskation: 156.750 kr. og en fjerdedel i bøde: 39.187,50 kr. | Sagen er ikke afsluttet med bøde | |
| 12 | Overproduktion i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 12 - økonomisk gevinst | 50.000 kr. (ligestilles med udvidelse af listevirksomheden). | Sagen er ikke afsluttet med bøde | |
| 13 | Overproduktion i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 12, stk. 2 - økonomisk gevinst | Konfiskation og en fjerdedel i bøde | Sagen er ikke afsluttet med bøde | |
| 14 | Overtrædelse af Bekendtgørelse om miljøkrav i forbindelse med etablering og drift af autoværksteder m.v. § 5, stk. 2 - økonomisk gevinst - gentagelsestilfælde | 10.000 kr. | 10.000 kr. | Bødeforlæg |

I tre sager med i alt seks politianmeldelser opgives påtalen med følgende begrundelser:

1. I sagen blev der indgivet to politianmeldelser. I den ene opgives påtalen i medfør af bekendtgørelse af lov om rettens pleje⁴⁷ § 721, stk. 1, nr. 2, fordi virksomheden er taget under konkursbehandling. I den anden indstilles efterforskningen i medfør af retsplejelovens § 749, stk. 2, fordi der ikke er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået. Dette er henholdsvis sag nr. 7 og 8 i tabel 4.2.

⁴⁷ Herefter kaldt retsplejeloven LBK nr 1237 af 26/10/2010.

2. I denne sag, hvor der er indgivet en politianmeldelse, opgives påtalen i medfør af retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 2, fordi selskabet nu er tvangsopløst. Dette er sag nr. 1 i tabel 4.2.
3. I denne sag er der indgivet 3 politianmeldelser. I alle opgives påtale i medfør af retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 4, fordi den pågældende efter lovovertrædelsen er dømt for strafbare forhold, og fordi der ikke med sikkerhed ville være blevet idømt en strengere straf, hvis de pågældende overtrædelser havde været medtaget i dommen. Dette er henholdsvis sag nr. 2, 3 og 4 i tabel 4.2.

Sag nr. 9, 10, 11, 12 og 13 fra tabel 4.2. nævnes ikke i dette afsnit, da sagerne ikke er afsluttet på nuværende tidspunkt.

Der findes ikke et vejledende bødeniveau til de tre sager i Tabel 4.5, i stedet sammenholdes sagerne med eventuel bødepraksis samt tilsynsmyndighedernes bødeforslag, som findes i afsnit 4.1.4.2. Sagerne er i det nedenstående grupperet efter lovovertrædelse.

Ulovlig ombygning eller tilbygning af husdyrbrug i henhold til husdyrgodkendelsesloven § 10-12 (vejledende bødeniveau kendes ikke – praksis ligger på 10.000 kr.)

- Overtrædelserne i sag nr. 5 og 6 falder inden for husdyrgodkendelsesloven § 10-12. Der findes ikke et egentligt vejledende bødeniveau for overtrædelse af disse regler. Eftersom det vejledende bødeniveau ikke er kendt er det problematisk at vurdere den faktiske bøde i forhold hertil. Som skrevet i afsnit 4.1.4.2 er bøderne på dette område i praksis på 10.000, eftersom der foreslås dette bødeniveau i samtlige sager i denne kategori. Den faktiske bødestørrelse stemmer overens med den foreslåede og muligvis også bødepraksis i begge sager.

Overtrædelser af autoværkstedbekendtgørelsen

- I sag nr. 14 i anmeldes en overtrædelse af autoværkstedbekendtgørelsen. Der findes ikke et vejledende bødeniveau for overtrædelser af bekendtgørelsen. Der er således ikke belæg for at vurdere, at det foreslåede bødeniveau ikke er korrekt, jf. Tabel 4.2 og afsnit 4.1.4.2, og fordi det foreslåede og faktiske bødeniveau er i overensstemmelse, forbliver dette konklusionen i sagen.

4.3.3 Usikkerhedsfaktorer i relation til bødestørrelserne

De vejledende bødeniveauer blev udarbejdet med hensigt på at gennemføre en generel skærpelse af bødeniveauet i sager vedrørende overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven. Det gælder dog i alle sager, at retten afgør den endelige bødestørrelse i forhold til hver sags særlige omstændigheder, hvilket er beskrevet i forarbejderne:

"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 skærpene eller formildende omstændigheder. Denne vurdering følger straffelovens almindelige principper om bødeudmåling⁴⁸.

⁴⁸ Forarbejderne til lov om ændring af miljøbeskyttelsesloven. Lov nr. 173 af 12. marts 2008. Afsnit 2.

Ud fra overstående er det tydeligt, at der er en række faktorer, som både kan påvirke bødestørrelsen til at være mindre og større. Som eksempel på skærpene omstændigheder, som bør justere bødestørrelsen op, kan nævnes gentagelsestilfælde (se f.eks. sag nr. 14 i Tabel 4.5). Øvrige eksempler på skærpene omstændigheder er fremsat i forarbejderne, og der beskrives også hvorledes man typisk ville justere bøden i forhold til de skærpene omstændigheder.

Der er ikke i forarbejderne givet eksempler på formildende omstændigheder, som bør justere bødestørrelsen ned. Der henvises dog til straffelovens almindelige principper om bødeudmåling, som findes i straffelovens § 82. Her kan f.eks. være tale om

- Bagatelagte overtrædelser
- Gerningsmandens personlige og økonomiske forhold
- Gerningsmandens opførsel i forbindelse med sagen
- Sagen er ikke afgjort inden for rimelig tid.

I vurderingen af overstående bødestørrelser er der taget hensyn til såvel skærpene som formildende omstændigheder, såfremt disse fremgår af sagsakterne. Der vil dog stadig være en usikkerhed i de sager, hvor sådanne omstændigheder ikke fremgår af sagsakterne.

4.3.4 Opsummering af politiets og anklagemyndighedens håndhævelse

Den samlede vurdering af politiets håndhævelse begrænser sig til de faktiske bøders størrelser vurderet i forhold til de vejledende bødeniveauer. Ikke alle sagsforløb er fremsendt fra politikredsene, og der er desuden flere sager, hvor påtalen opgives eller den tiltalte frifindes. Derfor beror vurderingen på et beskedent grundlag af i alt ni sager, seks sager indenfor de vejledende bødeniveauer område og tre sager udenfor de vejledende bødeniveauer område. Generelt vurderes der, at bøderne fastsættes i overensstemmelse med de vejledende bødeniveauer.

Ud af de seks afsluttede sagsforløb indenfor de vejledende bødeniveauer områder, er der kun en enkelt sag, hvor den faktiske bøde ikke er i overensstemmelse med de vejledende bødeniveauer eller bødepraksis, og hvor begrundelsen for det konkrete bødeniveau ikke fremgår af sagsakterne. Her skal dog tages højde for, at fastsættelsen af bøde i alle sager vil hvile på en vurdering af den konkrete sags omstændigheder, som beskrevet i afsnit 4.3.3. De involverede myndigheder har efterfølgende udtalt sig vedrørende sagsforløbet. Anklagemyndigheden har vurderet, at der var formildende omstændigheder i sagen, som kan have medført en lavere bøde. Dermed kan der ikke konstateres uoverensstemmelse med de vejledende bødeniveauer. Anklagemyndigheden burde dog have noteret sig årsagen til afvigelsen fra de vejledende bødeniveauer.

5 DET GODE OG DET DÅRLIGE SAGSFORLØB

I det følgende beskrives eksempler på det gode og det dårlige sagsforløb. Der tages udgangspunkt i de interviewede myndigheders opfattelser og i Rambøll Managements vurdering af best- og worst cases efter gennemgangen af en række sagsforløb. Der er tale om sagsforløb, hvor der er foretaget mere end to indskærpelser, udstedt påbud eller foretaget politianmeldelser, idet dette har været hovedkriterier for udvælgelsen. Der gennemgås såvel gode som dårlige sagsforløb inden for husdyrbrug, autoværksteder og industri.

5.1 Tilsynsmyndighedernes beskrivelse af det gode og det dårlige sagsforløb

Tilsynsmyndighederne, dvs. sagsbehandlerne fra kommunerne og fra miljøcentret behandles her samlet, og følgende beskrivelser af det gode og det dårlige sagsforløb er således baseret på interviews med ni kommuner og et miljøcenter, herunder fire forslag til best cases, som er modtaget fra sagsbehandlerne i forbindelse med interviewene.

5.1.1 Det gode sagsforløb

Tilsynsmyndighederne beskriver i forbindelse med de gennemførte interviews det gode sagsforløb med følgende karakteristika og forudsætninger.

- De juridiske, formelle krav er overholdt;
- Der er lavet en rigtig vurdering af og afgørelse vedr. de kritiske forhold;
- Afgørelser håndhæves og følges op på, således at det i sidste ende fører til en ændring, der har en reel betydning for miljøet;
- Sagsbehandlingen er professionel og er understøttet af god dokumentation og rapportering;
- Godt samarbejde mellem tilsynsmyndigheden og andre myndigheder som for eksempel anklagemyndigheden kan være en vigtig faktor i det gode sagsforløb;
- En god dialog mellem virksomheden og tilsynsmyndigheden kan i mange tilfælde medvirke til et godt sagsforløb. Et tillidsforhold mellem virksomhed og sagsbehandleren kan for eksempel muliggøre telefonisk opfølgning på et tilsyn, hvilket er med til at afslutte sagsforløbet hurtigere og frigive ressourcer til andre formål

Sagsbehandlerne lægger i deres beskrivelser og i deres forslag til best cases særlig vægt på, at der er godt samarbejde mellem tilsynsmyndigheden og virksomheden samt mellem tilsynsmyndigheden og anklagemyndigheden. Der er også enighed om, at det gode sagsforløb ikke nødvendigvis er situationsbestemt, og at et komplekst og længere sagsforløb, sagtens kan være et godt sagsforløb, såfremt forløbet blot ikke er blevet unødigt forsinket.

5.1.2 Det dårlige sagsforløb

Sagsbehandlerne knytter følgende karakteristika og forudsætninger til det dårlige sagsforløb.

- Sagen behandles ikke korrekt i henhold til lovgivningen og håndhævelsesvejledningen
- Sagsforløbet trækkes ud pga. unødvendige forsinkelser i sagsbehandlingen
- Dårligt samarbejde med andre myndigheder eller med virksomheden bevirker, at sagsforløbet bliver længere
- Der sker fejl i det administrative arbejde, som forlænger sagsforløbet

Der fokuseres meget på sagsforløbets længde som en vigtig faktor i interviewene. Sagsbehandlerne i en kommune siger, "Klagesager, hvor afgørelsen er lang tid undervejs, er ofte et dårligt sagsforløb. Her sker det, at vi ikke kan stille nogen parter tilfredse". Meget komplekse sager og klagesager vil oftere fremstå som dårlige forløb, dels pga. forlænget sagsbehandlingstid og dels fordi det er svært at opretholde den gode dialog mellem tilsynsmyndighed og virksomhed, når der er uenigheder omkring afgørelser i en sag. Det betyder dog ikke, at sagen ikke kan blive behandlet korrekt eller hurtigst muligt i forhold til den givne situation.

5.2 Politivadvokaternes beskrivelse

Det gode og det dårlige sagsforløb i efterfølgende afsnit er gengivelser af arbejdsgange, som ifølge interviewede anklager hos politikredsene, er særligt gode eller mindre gode.

5.2.1 Det gode sagsforløb

Nedenstående nøgleord vedrørende det gode sagsforløb går igen i interviews med politiadvokater ved anklagemyndigheden.

- Anklagerne har tilstrækkelig og kronologisk information om sagen som beslutningsgrundlag.
 - Det indebærer at, der er tilstrækkelig dokumentation om sagens forløb samt de relevante tekniske beviser for de observerede overtrædelser.
- Der er godt samarbejde og tæt dialog med de involverede sagsbehandlere.
- Sagsbehandlerne har været konsekvente i deres håndhævelser og opfølgning.
- Sagen forløber så hurtigt som muligt uden at gå på kompromis med kvalitet.

Anklagerne mener, at hurtig sagsbehandling er nødvendig for at kunne kalde sagsforløbet for godt. Der menes, at tilsynsmyndighederne bør være hurtige og konsekvente i deres håndhævelse, men anklagerne er også klar over, at ventetiden hos anklagemyndigheden inden sagsbehandlingen samt den egentlige sagsbehandlingstid er meget afgørende for et godt sagsforløb. En af de interviewede anklagere har sagt, at tre måneder er rigtig god behandlingstid ved politikredsen.

5.2.2 Det dårlige sagsforløb

Følgende kan udledes om det dårlige sagsforløb fra interviews med politiadvokater ved anklagemyndigheden.

- Sagsbehandlerne eller efterforskerne har ikke sikret tilstrækkeligt bevismateriale, eller sagsmateriale mangler at blive fremsendt.
- Håndhævelsen ved tilsynsmyndigheden har været ukonsekvent, f.eks. gennem gentagne fristudsættelser eller brug af forkert håndhævelse i forhold til overtrædelserne.
- Sagsforløbet er unødvendig langt, dette kan både være hos sagsbehandlerne, efterforskerne og anklagerne.
- Der sker fejl, som forlænger sagsforløbet, f.eks. hvis en sag fremsendes til den forkerte politikreds eller der er specificeret forkert lovhjemmel for overtrædelser.

Samtlige interviewede anklagere har lagt vægt på betydningen af at have alt bevismateriale, når en sag afgøres ved retten. En anklager siger således: *"Det er utroligt vigtigt, at der ikke, når man står i retten, pludselig er en advokat, der kommer med et brev, og vi ser det for første gang. [...] Der er vigtigt for os, når vi står i retten, at vi føler, at vi er totalt påklædt til sagen, og at der ikke dukker noget nyt op"*. Manglende sagsdokumentation kan skyldes manglende juridisk indsigt hos sagsbehandleren eller manglende teknisk kompetence hos efterforskerne, som ikke gør sig klart, hvilket materiale, der er eller kan blive relevant for sagen. Anklagere anbefaler derfor, at sagsbehandlerne altid fremsender alt materiale i sagen og ikke selv vurderer på, hvad der evt. ikke er relevant.

5.3 Best og worst cases

Der er forsøgt at finde konkrete eksempler fra sagsgennemgangen, som kan illustrere det gode og det dårlige sagsforløb, herefter kaldet best og worst cases. Udvalgelsen af sager hviler til dels på myndighedernes beskrivelser af det gode og det dårlige sagsforløb, og til dels på vore egne vurderinger. Præsentationen af best og worst cases er relevant med henblik på at identificere god praksis som vejledning til sagsbehandlere, og kan desuden bruges til benchmarking og til at vurdere hvor tæt på det gode sagsforløb, en given sag befinder sig.

5.3.1 Udvalgelse af best og worst cases

I udvalgelsen af best og worst cases ser vi på det samlede sagsforløb fra start til slut uanset sagens karakter, omfang og varighed. Følgende kriterier findes især relevante til identificering af best og worst cases.

- Håndhævelsesvejledningen følges, og der træffes en rigtig afgørelse, og herunder idømmes den rette bødestørrelse.
- Sagsforløbet og afgørelsen hos tilsynsmyndighederne og/eller anklagemyndigheden forløber så hurtigt som muligt set i forhold til sagens forudsætninger.
- Der er et godt samarbejde om sagen med eksterne partnere i det omfang, der er behov herfor.
- Der er et godt samarbejde om sagen mellem tilsynsmyndigheden og virksomheden.

Det forventes kun få sagsforløb, der vil kunne opfylde samtlige fire kriterier, og en prioritering af kriterierne er derfor nødvendig. Her tages udgangspunkt i, at en sag, der ikke opfylder de formelle krav i håndhævelsesvejledningen, eller som ikke når frem til en rigtig afgørelse, ikke kan defineres som en best case uanset sagens forløb. Et første kriterium for en god eller dårlig sag må naturligvis være, at den leder frem til en rigtig beslutning uden unødigt udsættelse. Dette kan imidlertid opnås på flere måder, men først når det sker gennem en særlig indsats fra

sagsbehandleren eller gennem et godt samarbejde, har det relevans og værdi som best practise.

Worst cases vil omvendt være sagsforløb, som ikke lever op til de nævnte kriterier, og som især ikke lever op til kravet om at sagsforløbet leder frem til en rigtig beslutning uden unødigt udsættelse.

I sagsgennemgangen er der fundet 12 sager, som kan kategoriseres som en best case, og der er fundet 11, som modsat kan kategoriseres som en worst case. De fordeler sig som vist nedenfor.

Tabel 5.1: Fordeling af best og worst cases

| | Kommuner | | | Miljøcenter | I alt |
|------------------------|------------|----------|----------------|-------------|-------|
| | Husdyrbrug | Industri | Autoværksteder | | |
| Best | 4 | 4 | 2 | 2 | 12 |
| Worst | 5 | 5 | 1 | 0 | 11 |
| Mellemgruppen | 31 | 14 | 6 | 5 | 56 |
| Kan ikke kategoriseres | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| I alt | 41 | 23 | 9 | 8 | 81 |

Sagerne, som er under kategorien "mellemgruppen", kan kaldes for gængse sager. Typisk er det sager, hvor håndhævelsen har været korrekt, men hvor der ikke kan udpeges særlige karakteristika, hvorved sagen løftes til "best case niveau". Der er også i kategorien flere sager, hvor håndhævelsen på den ene eller anden måde har været mangelfuld, men hvor der ikke derudover er belæg for at kalde sagen en decideret worst case.

Sagerne, der ikke kan kategoriseres, er to uafsluttede sagsforløb, hvor den ene sag muligvis kan kategoriseres som en best case og den anden som en worst case afhængigt af, hvordan sagsforløbet ved anklagemyndigheden udvikler sig.

5.3.2 Case beskrivelser fra kommunerne

Under hver erhvervskategori beskrives en best og en worst case. Dermed fremstilles der i nedenstående seks konkrete eksempler fra sagsgennemgangen.

5.3.2.1 Husdyrbrug

I denne erhvervskategori kan udpeges fire best cases og fem worst cases.

Best case

Tre best cases i denne erhvervskategori udmærker sig ved, at der ses en god dialog mellem tilsynsmyndighed og husdyrbruget, uden at sagsbehandleren går på kompromis med håndhævelsen. En af disse præsenteres nedenfor.

Best case – husdyrbrug

Kommunens sagsbehandler fører et almindeligt varslet tilsyn med en minkfarm og overholder i den forbindelse retssikkerhedslovens bestemmelser. Sagsbehandleren konstaterer, at der mangler et læhegn omkring husdyrbruget i henhold til Pelsdyrsbekendtgørelsen, hvilket indskræpes mundtligt i forbindelse med tilsynet og efterfølgende skriftligt i tilsynsrapporten.

Sagsbehandleren vejleder husdyrbruget i, hvordan et læhegn kan etableres, og hvor det ifølge lovgivningen kan placeres i forhold til ejendommen. Tilsynet foretages om vinteren, hvilket bevirker, at læhegnet ikke kan plantes med det samme. Der er

løbende dialog omkring udbedringen indtil sagsbehandleren personligt følger op på forholdet efter ca. syv måneder, hvor forholdet desuden er efterkommet.

Vurdering:

En indskærpelse for en overtrædelse af Pelsdyrbekendtgørelsen er korrekt håndhævelse i henhold til håndhævelsesvejledningen. Sagen løber over en periode på syv måneder, hvilket er fint i forhold til sagens omstændigheder, og det vurderes, at sagsbehandlerens aktive indsats i form af vejledning og kontakt omkring sagen er med til at sikre en så hurtig sagsbehandlingstid som muligt.

Worst case

Samtlige worst cases under denne erhvervskategori er sager vedrørende overproduktion.

Worst case – husdyrbrug

I forbindelse med et varslet tilsyn, i overensstemmelse med retssikkerhedslovens bestemmelser, blev der konstateret overproduktion af kalve på et husdyrbrug, hvilket blev indskærpet skriftligt i tilsynsrapporten, hvori der også blev sat en frist for nedbringelse af besætningen på husdyrbruget.

Efter fristens udløb foretog sagsbehandleren et opfølgende tilsyn, hvorved der kunne konstateres en forøgelse af produktionen siden sidste tilsyn. Husdyrbrugeren blev bedt om at udarbejde en plan for nedbringelse af dyreholdet, og blev desuden gjort opmærksom på, at hvis planen ikke indsendtes indenfor en ny frist, ville det medføre politianmeldelse.

Kort efter kontaktede landmanden sagsbehandleren og meddelte, at dyreholdet var nedbragt til det lovlige niveau, men sagsbehandleren kunne ved opslag i det Centrale HusdyrbrugsRegister se, at nedbringelsen ikke var tilstrækkelig. Sagsbehandleren indskærpede på ny, at dyreholdet skulle nedbringes, hvilket sker hurtigt og dokumenteres gennem det Centrale HusdyrbrugsRegister.

Nogle måneder senere fulgte sagsbehandleren personligt op på forholdene på husdyrbruget, og kunne igen konstatere overproduktion, hvilket blev indskærpet. En opfølgning i det Centrale HusdyrbrugsRegister efter næsten fem måneder viste igen overproduktion, som endnu en gang blev indskærpet.

Husdyrbrugeren søgte efter to måneder om godkendelse til et større dyrehold, hvorefter sagsbehandleren politianmeldte husdyrbruget. Efter næsten et år ved politi og anklagemyndighed afventer sagen afgørelse af tiltalespørgsmålet. Der er ikke fulgt op på sagen siden april 2011, hvor sagsindsamlingen blev afsluttet.

Vurdering:

Den inkonsekvente håndhævelse i denne sag taler for sig selv. Det er vores vurdering, at der allerede ved første tilsyn kunne være sket politianmeldelse grundet økonomisk gevinst af overproduktion. Inkonsekvent håndhævelse anses som den primære årsag til det lange sagsforløb ved kommunen. Desuden synes sagsforløbet ved politiet og anklagemyndigheden at være langsommeligt.

Der er ikke et godt forhold mellem sagsbehandleren og husdyrbrugeren, og det ses flere gange, at sagsbehandleren udviser tillid, som misbruges af husdyrbrugeren. Her er det vores vurdering, at sagsbehandleren tidligere og allerede efter første opfølgning burde have indset, at det ikke hjælper, at vise denne husdyrbruger mere

tillid.

5.3.2.2 *Industri*

Indenfor erhvervskategorien industri er der fundet fire særligt gode eksempler fra sags gennemgangen, og der er fundet fem dårlige eksempler.

Best case

I en af de fire best cases kan identificeres et godt samarbejde mellem tilsynsmyndigheden og politiet, som både sikrer et hurtigt sagsforløb og en korrekt afslutning.

Best case – industri

Denne sag startede som følge af en borgerhenvendelse til kommunen vedrørende gener fra røgdudvikling fra en virksomhed. Kommunens sagsbehandler og politiet tilså sammen ejendommen og konstaterede, at der var sket afbrænding af affald. Efterfølgende blev anledningen for det uvarslede tilsyn dokumenteret for virksomheden, så retssikkerhedsloven overholdtes. Sagens forhold blev dokumenteret med fotografier af afbrændingen, og sagsbehandleren indskærpede forholdet både mundtligt og skriftligt overfor ejeren af ejendommen. Ved yderligere to uvarslede tilsyn kunne der konstateres afbrænding af affald, hvilket førte til politianmeldelse grundet gentagelsestilfælde.

I forbindelse med politianmeldelsen foreslog sagsbehandleren et bødeniveau på 40.000 kr. samt konfiskation af fortjenesten ved afbrændingen, som var beregnet til mellem 2.000 og 3.000 kr. Dette forslag til bødestørrelsen blev i afsnit 4.3.1 vurderet som korrekt. Af den fremsendte afhøringsrapport ses det, at ejendommens ejer erkendte sig skyldig i overtrædelsen ved politiets afhøring, og på det grundlag blev sagen afsluttet med bødeforlæg på 42.000 kr. blot fire dage efter politianmeldelsen.

Vurdering:

Sagsbehandlerens håndhævelse anses som korrekt, og sagsbehandlingstiden som hurtig både ved kommunen og ved politiet. Sagens hurtige forløb skyldes delvist, at sagsbehandleren var konsekvent i håndhævelsen, samt at politiet var involveret i sagen fra starten og derfor havde kendskab til sagens detaljer. Der ses her et udbytte af, at politi og tilsynsmyndighed arbejder sammen for at sikre sagens beviser.

Worst case

Ud af fem dårlige sagsforløb kan de to særligt vurderes negative på tre af anvendte kriterier, mens de sidste tre kun vurderes negative på to kriterier. De to sager med negativ vurdering af tre kriterier, er af meget forskellig karakter. Den ene sag er omfattende med fem overtrædelser, og den involverer desuden politianmeldelse. Den anden sag er knap så kompleks med kun én overtrædelse og ingen politianmeldelse.

I sagen med politianmeldelse kan der ikke direkte konstateres dårligt samarbejde mellem tilsynsmyndigheden og anklagemyndigheden, men der er uenighed mellem de to parter omkring sagen, og derfor vælges denne sag som worst case.

Worst case – industri

Sagen startes med et ordinært miljøtilsyn varslet efter retssikkerhedsloven. Der var problemer med virksomhedens affaldshåndtering på flere områder, bl.a. havde virksomheden ikke udfyldt affaldsstamkort. Selvom alle fem forhold kunne være

indskærpet i henhold til håndhævelsesvejledningen, påtalte sagsbehandleren kun overtrædelserne i en efterfølgende tilsynsrapport og bad om fremsendelse af stamkort og anden dokumentation uden specificering af håndhævelsesmiddel. Der blev dog fastsat en frist for fremsendelse.

Fristen blev ikke overholdt af virksomheden, hvorefter sagsbehandleren fulgte op på sagen ved at give virksomheden en henstilling om præcis samme forhold. Opfølgningen var en smule sen – omkring en måned efter fristens udløb. Virksomheden bad denne gang om fristudsættelse, hvilket blev tildelt til trods for dettes uoverensstemmelse med håndhævelsesvejledningen.

Dokumentationen blev indsendt indenfor den nye frist, men den var ikke fyldestgørende, og derfor henstillede sagsbehandleren om indsendelse på ny. Denne frist og to yderligere fristforlængelser blev heller ikke overholdt. Sagsbehandleren bad derefter virksomheden give et bud på, hvornår de kunne have dokumentationen klar, og på baggrund heraf blev der aftalt en ny frist, men da denne heller ikke blev overholdt, blev forholdene indskærpet over for virksomheden. Dokumentationen blev indsendt over tre gange, alle tre efter fristens udløb, og uden at sagsbehandleren reagerer. Dokumentationen var imidlertid stadig ufyldstgørende for ét forhold. Forholdet blev politianmeldt med et forslag til bødeniveau på 5.000 kr., hvilket vurderes som for lavt i afsnit 4.3.1.

Sagen ventede lang tid ved anklagemyndigheden i næsten halvandet år fra politianmeldelse til anklageskriftet oprettes. I løbet af den tid kontaktede anklagemyndigheden sagsbehandleren angående uddybende oplysninger. Anklagemyndigheden var af den opfattelse, at der ikke var sket en overtrædelse. Sagsbehandleren udspecificerede sagen i et efterfølgende brev.

Forholdet blev behandlet ved retten sammen med to overtrædelser af bekendtgørelse af lov om arbejdsmiljø^{49 50}. Anklageren påstod i den forbindelse tiltalte frifundet i forholdet vedrørende miljøbeskyttelsesloven, men skyldig i forholdene vedrørende arbejdsmiljøloven. Dermed afsluttes sagen uden bøde eller anden straf for overtrædelserne af miljøbeskyttelsesloven.

Vurdering:

Denne sag kategoriseres først og fremmest som dårlig, fordi sagsbehandlerens håndhævelse både er ukorrekt og inkonsekvent. Der ses en forkert progression mellem håndhævelsesskridtene og mange fristforlængelser, som er uberettigede i henhold til håndhævelsesvejledningen.

Sagen kunne være forløbet meget hurtigere ved tilsynsmyndigheden såfremt håndhævelsen havde været konsekvent uden fristforlængelser, og såfremt sagsbehandleren havde fulgt hurtigt op efter fristernes udløb. Sagsbehandlingen hos politiet var desuden meget langsommelig.

Det kan ikke direkte konstateres, at der har været et dårligt samarbejde mellem myndighederne i denne sag, men det ses, at myndighederne er uenige om sagen, hvilket kan være en af årsagerne til sagens udfald, hvilket også er yderst utilfredsstillende.

⁴⁹ Herefter kaldt arbejdsmiljøloven. LBK nr 268 af 18/03/2005.

⁵⁰ En ny lovbekendtgørelse om lov om arbejdsmiljø er efterfølgende trådt i kraft. LBK nr 1072 af 07/09/2010, men vi henviser til LBK nr 268, fordi denne var i kraft i den periode, som de indsamlede sager er fra.

Det er usikkert, hvorfor tiltalen frafaldes, men som udgangspunkt påstår anklagemyndigheden frifindelse, såfremt der er fremkommet beviser i sagen, som bevirker at der ikke kan ske domsfældelse. Det formodes, at det er forklaringen i denne sag.

Der er ikke noget godt forhold mellem virksomheden og tilsynsmyndigheden. Virksomheden virker meget indifferent overfor sagsbehandlerens henvendelser, indtil der tales om politianmeldelse. Vi er af den opfattelse, at dette ikke ville have været tilfældet, såfremt sagsbehandleren havde været konsekvent fra starten af sagen.

5.3.2.3 *Autoværksteder*

Som det fremgår af Tabel 5.1 ovenfor er der fundet to eksempler på best cases og et eksempel på en worst case indenfor erhvervskategorien "autoværksteder".

Best case

En af de to best cases udmærker sig ved, at samtlige af ovenstående kriterier er opfyldt. Casen er præsenteret i det følgende.

Best case – autoværksteder

Sagsforløbet omhandler et nyt autoværksted, som i 2009 stod overfor sit første miljøtilsyn. Tilsynet blev varslet i henhold til retssikkerhedsloven. Ved tilsynet konstateredes tre lovovertrædelser, som efterfølgende blev indskærpet i tilsynsrapporten. To af overtrædelserne var af autoværkstedsbekendtgørelsen, og den tredje var en overtrædelse af den lokale kommunes regulativ for erhvervsaffald. Der blev sat frister for to forhold, hvorimod et tredje forhold blev indskærpet fremadrettet. De to forhold fik fastsat forskellige frister på henholdsvis én og to måneder.

Sagsbehandleren fulgte op på første forhold umiddelbart efter fristens udløb, og forholdet blev anset som efterkommet. I forbindelse med opfølgningen oplyste virksomheden, at det ikke ville være muligt at overholde fristen for det andet forhold grundet en lang leveringstid på materialer, som skulle bruges til udbedringen. Tilsynsmyndigheden valgte at give en måneds fristforlængelse, fordi det blev vurderet, at virksomheden udviste hensigt til udbedring af overtrædelserne i henhold til håndhæelsesvejledningen.

Efter den nye frists udløb var det virksomheden, som først tog kontakt til tilsynsmyndigheden og fortalte, at forholdet nu var udbedret, og tilsynsmyndigheden blev "inviteret" på et opfølgende tilsyn. Ved tilsynet var sagsbehandleren imidlertid i tvivl, om virksomhedens løsning kunne godkendes. Her var der tale om løsningens tekniske specifikationer, som tilsynsmyndigheden var i tvivl om, var tilstrækkelige. Da ingen af den pågældende kommunes medarbejdere kendte til de tekniske krav for den løsning, som autoværkstedet havde valgt, kontaktede sagsbehandleren Miljøstyrelsen for rådgivning. Miljøstyrelsen var hurtig til at rådgive, og derfor kunne sagsbehandleren efter tre uger meddele en ny indskærpelse samt rette tekniske specifikationer til udbedring af forholdet. Efter fristens udløb kontaktede tilsynsmyndigheden virksomheden, og bad om dokumentation for forholdet. Dokumentation i form af fotos blev fremsendt, og dermed lukkede tilsynsmyndigheden sagen syv måneder efter varslingen af tilsynet.

Vurdering:

Overtrædelserne i casen indskræpes i henhold til håndhæelsesvejledningen. Tilsynsmyndigheden sætter frister for udbedring, og giver desuden berettiget

fristforlængelse. De formelle krav til varsling af tilsynet overholdes også.

Sagen er af simpel karakter, og det vurderes, at sagen forløber så hurtigt, som den kan. Vurderingen baseres på, at der altid følges op i rette tid fra tilsynsmyndighedens side, og at virksomheden overholder udbedringsfristerne, hvor det er muligt. Tilsynsmyndigheden søger rådgivning hos Miljøstyrelsen, som hurtigt gav et brugbart råd, og der opstod ingen forsinkelse af sagsforløbet herved.

Et godt samarbejde mellem tilsynsmyndigheden og Miljøstyrelsen samt en god dialog mellem virksomhed og tilsynsmyndighed om korrekt udbedring af overtrædelserne var med til at sikre et effektivt forløb.

Worst case

Der er identificeret én worst case inden for kategorien "autoværksteder", som præsenteres nedenfor.

Worst case – autoværksteder

Sagen startede med varsling af et almindeligt miljøtilsyn hos et autoværksted. Varslingen overholdt retssikkerhedsloven. Tilsynsmyndigheden fandt seks overtrædelser af kommunens regulativ for affald, som blev indskærpet i tilsynsrapporten, og der blev givet en henstilling for et utilfredsstillende forhold. Tilsynsmyndigheden fandt desuden tegn på oliespild ved en gammel kompressor, og vurderede, at jorden skulle undersøges for forurening. Virksomheden fik en måned til at udbedre tre af de seks indskærpede forhold og skulle inden samme dato beslutte, hvordan jorden skulle undersøges for oliespild i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 72. De sidste tre forhold blev indskærpet fremadrettet uden en egentlig frist.

Ca. 14 dage efter at tilsynsrapporten blev sendt til autoværkstedet sendte tilsynsmyndigheden et nyt brev, hvori et påbud om at udtage prøver af jorden forvarsles, og autoværkstedet blev igen bedt om at tage stilling til, hvordan dette kunne foregå.

To dage efter fristens udløb kontaktede tilsynsmyndigheden virksomheden. Ejeren havde ikke foretaget de krævede udbedringer, hvilket blev begrundet med, at det ikke havde været muligt at åbne tilsynsrapporten, som blev sendt per mail. Tilsynsmyndigheden sendte derfor en ny tilsynsrapport, hvor der blev givet en måneds fristforlængelse. Efter fristens udløb forsøgte sagsbehandleren, at kontakte virksomhedens ejer, hvilket først lykkedes efter to uger. Igen meddelte ejeren, at der ikke var sket udbedring af overtrædelserne og begrundede det denne gang med alvorlig sygdom. Tilsynsmyndigheden gav endnu en måneds fristforlængelse og aftalte med virksomheden, at ejeren skulle kontakte sagsbehandleren efter fristens udløb.

Da fristen endnu engang ikke blev overholdt, sendte sagsbehandleren et tilsynsbrev, hvor samme forhold blev indskærpet med en ny frist på en måned. Denne gang blev der varslet politianmeldelse for manglende efterkommelse af indskærpelserne og påbuddet om at udtage prøver. Efter fristens udløb, hvor der ikke var sket forbedringer, gik der yderligere fem måneder før der blev foretaget politianmeldelse. Ifølge de modtagne sagsakter skete der ingen opfølgning i sagen i perioden indtil anmeldelsen. Ved anmeldelse blev der foreslået en bøde på kr. 10.000, hvilket blev vurderet som for lidt i afsnit 4.3.1.

Efter anmeldelsen blev sagsbehandleren opmærksom på, at et af de indskærpede

forhold var formuleret og hjemlet forkert i det oprindelige tilsynsbrev. Fejlen blev rettet, men som konsekvens af denne fejl var det ikke muligt at anmelde forholdet, som i stedet blev indskærpet på ny.

Politiet foretog en forholdsvis hurtig sagsbehandling, hvilket medførte bødeforlæg på kr. 10.000 fire måneder efter anmeldelsen.

Vurdering:

Sagsforløbet må kategoriseres som dårligt af flere grunde. Som udgangspunkt håndhæves forholdene korrekt, men efterfølgende gives der flere uberettigede fristforlængelser. Hertil kommer en afgørelse med bødeforlæg på kr. 10.000. Anmeldelsen er for fem forhold med vejledende bødestørrelse på kr. 20.000 og ét forhold med vejledende bødestørrelse på kr. 10.000.

Sagsforløbet er unødvendigt langt, dels pga. den inkonsekvente håndhævelse og fristforlængelserne og dels pga. den lange periode fra tilsynsrapport til anmeldelse. Sagsbehandlingen ved politiet foregår hurtigt, og der er desuden ingen tegn på dårligt samarbejde mellem tilsynsmyndigheden og politiet.

Sagsbehandleren viser ved hver fristforlængelse virksomheden tillid, hvilket ikke gengældes med samarbejdsvillighed men med misbrug af tilliden. Dermed er denne sag et eksempel på, hvordan dårligt samarbejde mellem tilsynsmyndigheden og virksomheden kan påvirke sagsforløbet.

5.3.3 Case beskrivelser fra miljøcentret

Best case

To af de otte sager fra miljøcentret kan kategoriseres som best cases. Hertil kommer en sag i kategorien "kan ikke kategoriseres", som kan betragtes som en kandidat til en best case, men sagsforløbet er ikke afsluttet endnu. Begge sager opfylder tre ud af fire kriterier, og en af disse er udvalgt til præsentation.

Best case – miljøcentret

I denne sag førte miljøcentrets sagsbehandler tilsyn med en virksomhed, som behandler og bortskaffer ikke-farligt affald. Miljøtilsynet blev varslet efter retssikkerhedsloven og foretaget som planlagt. Tilsynet gav anledning til to indskærpelser, om at virksomheden skulle overholde krav i deres miljøgodkendelse, samt et påbud om, at tre vilkår fremover ville udgå af miljøgodkendelsen. For de to indskærpede forhold blev der fastsat frist for udbedring, hvortil prøveudtagninger og analyse var påkrævet.

Med endnu en måned til fristens udløb kontaktede virksomhedens konsulent tilsynsmyndigheden og forklarede, at prøveudtagningen ikke ville kunne nås indenfor den fastsatte frist. Efter to dage kontaktede konsulenten tilsynsmyndigheden igen med en meddelelse om, at prøverne ville være klar 14 dage efter den fastsatte frist, hvilket blev godkendt af miljøcentret. Ved samme lejlighed orienterede miljøcentret virksomheden om, at det varslede påbud først ville blive meddelt i forbindelse med virksomhedens lukningsafgørelse.

Analyseresultaterne blev indsendt indenfor den nye frist. Sagsforløbet blev dog ikke afsluttet, fordi miljøcentret bad om flere prøveudtag. Der gik yderligere fire måneder, hvor der løbende blev fremsendt analyseresultater til miljøcentret. Perioden var karakteriseret af tæt dialog mellem miljøcentret og virksomheden

samt dennes konsulent. Da de sidste resultater blev fremsendt og godkendt, lukkede miljøcentret sagen efter ni måneders sagsbehandling.

Vurdering:

Håndhævelsesvejledningen følges både ved tilsynet og senere, da der gives fristforlængelse. Forlængelsen anses som berettiget, fordi virksomheden viser hensigt til udbedring. Behandlingstiden på ni måneder vurderes som hurtig ved et forløb under de givne forudsætninger. Der er ikke grundlag for at konkludere, at sagen kunne være forløbet hurtigere. Dialogen mellem tilsynsmyndigheden og virksomheden samt virksomhedens indstilling til miljøtilsynet er afgørende for at kunne fremhæve sagen som et best practise eksempel.

Worst case

Ingen af de fremsendte sager kan kategoriseres som worst cases. I nogle få sager specificeres der ikke håndhævelsesskridt, hvilket anses som u hensigtsmæssigt. Som forklaret i afsnit 4.2 om vurdering af miljøcentrets håndhævelsesskridt, vurderes det, at dette skyldes miljøcentrets dialogbaserede tilgang til håndhævelsen. Problemer med at følge håndhævelsesvejledningen, er det eneste, der identificeres som karakteristisk af worst cases, idet ingen af miljøcentrets sagsforløb kan vurderes negativt vedrørende forløbets længde eller samarbejdet med eksterne parter eller virksomheden. Derfor fremhæves ingen worst cases fra miljøcentret.

5.3.4 Tendenser i best og worst cases

Det har i nogen grad været muligt at finde mønstre i de kategoriserede best og worst cases. Den stærkeste tendens er, at samtlige worst cases under erhvervs-kategorien husdyrbrug er sager vedrørende overproduktion. Her ses en tendens til, at de kommunale sagsbehandlere er inkonsekvente i deres håndhævelse eller fastsættelse af bødestørrelser.

En større andel af worst cases end best cases indeholder politianmeldelser, hvilket kunne tyde på, at det nemmere går skævt i komplekse sager. I den eneste best case, som involverer politianmeldelse, er politiet indblandet i sagen fra starten, hvilket vurderes som værende én af årsagerne til, at sagen forløber så godt, som den gør.

Der ses nogle eksempler på inkonsekvent håndhævelse, hvor virksomheden eller husdyrbruget gentagne gange udnytter sagsbehandlerens forsigtige eller tillidsbaserede tilgang til sagen, hvilket naturligvis bør undgås. Disse eksempler illustrerer godt, hvor ressourcekrævende en sag kan blive, og dermed understreges vigtigheden af konsekvent håndhævelse fra starten af et sagsforløb.

6 Konklusion og anbefalinger

I det følgende opsummeres analysens væsentligste konklusioner og der præsenteres en række anbefalinger til forbedringer i sagsbehandlingen, der primært er baseret på eller udviklet med udgangspunkt i forslag, der er fremsat af interviewpersoner hos myndighederne. Forslagene er vurderet og kommenteret på baggrund af den samlede analyse af sagsbehandlingen.

6.1 Konklusion

I den kommunale sagsbehandling er der i forskelligt omfang fundet eksempler på utilstrækkelig håndhævelse:

- Mange henstillinger (41 ud af 66) er ikke vurderet som korrekte.
- I en del tilfælde (20) burde sagsbehandlerne have indgivet politianmeldelser frem for at benytte indskærper.
- I forbindelse med tre ud af syv politianmeldelser indenfor de vejledende bødeniveauer er bødeforslagene ikke i overensstemmelse med de vejledende bødeniveauer.
- I et antal sagsforløb (otte ud af 73) følger progressionen i håndhævelsesskridtene ikke håndhævelsesvejledningen.

Vurderingen af miljøcentrets håndhævelse beror på et relativt snævert grundlag (et miljøcenter). I størstedelen af sagerne vurderes håndhævelsen som korrekt, men der er også her eksempler på, at procedurerne kan forbedres:

- I en del af sagsforløbene (fire ud af otte) specificeres håndhævelsesskridtene ikke tilstrækkeligt.
- I en sag påtaler sagsbehandleren et forhold, som burde være indskærpet, og som senere bliver indskærpet.

Det konkluderes på den baggrund, at der er behov for en opstramning af håndhævelsen, og at især kvaliteten af den kommunale håndhævelse kan forbedres gennem forbedrede retningslinjer og kompetencer i sagsbehandlingen.

Vurdering af politiets håndhævelse begrænser sig til de faktiske bøders størrelser vurderet i forhold til de vejledende bødeniveauer. Også her er der tale om et relativt snævert grundlag på seks sager, hvor det konkluderes, at:

- Bødestørrelser i én af de seks sager vurderes ikke at være i overensstemmelse med de vejledende bødeniveauer, og der angives ikke nogen begrundelse herfor i sagsakterne.

Et flertal af de kommunale sagsbehandlere vurderer desuden, at der er utilfredsstillende forhold i deres samarbejde med politi og anklagemyndighed, samt at sagsforløbene i nogle tilfælde venter længe på sagsbehandling hos anklagemyndigheden.

6.2 Anbefalinger

Der skelnes i det følgende mellem forslag vedr. selve håndhævelsen, samarbejdet myndighederne imellem, prioriteringen af indsatsen og vedr. planlægning

6.2.1 Bedre håndhævelse

Dette afsnit indeholder forslag til, hvordan kvaliteten af håndhævelsen sikres gennem forbedrede retningslinjer og øgede kompetencer. En grundlæggende forudsætning for en god håndhævelse er, at den baseres på tilstrækkelig viden om, hvad der er juridisk korrekt, og et godt overblik over den proces, der sættes i gang ved tilsynet.

6.2.1.1 Bedre håndhævelse gennem klarere retningslinjer

Sagsbehandlerne fra syv forskellige tilsynsmyndigheder, seks kommuner samt miljøcentret, mener, at en konkretisering af de nuværende retningslinjer for håndhævelse kan være med til at sikre kvaliteten af håndhævelsen.

Sagsbehandlerne har givet følgende eksempler på områder, hvor de ønsker mere klare retningslinjer:

- Anvendelse af bagatelgrænser
- Kriterier for brugen af de forskellige håndhævelsesskridt
- Indgivelse af politianmeldelse
- Fastsættelse af bødeforslag

Samtlige sagsbehandlere har givet udtryk for, at håndhævelsesvejledningen kendes og ofte anvendes i forbindelse med konkrete sager, men at vejledningen er for generel. Derfor foreslås det, at Miljøstyrelsen, f.eks. i samarbejde med et udsnit af tilsynsmyndigheder samt repræsentanter for anklagemyndigheden, arbejder på at konkretisere den eksisterende vejledning på de fire overstående områder.

I forhold til anvendelsen af bagatelgrænser, kan Miljøstyrelsen overveje, hvorvidt en skelnen mellem henholdsvis bagateller og utilfredsstillende forhold er hensigtsmæssig. Ifølge § 85 i miljøbeskyttelsesloven kan tilsynsmyndigheden undlade at behandle forhold af bagatelagtig karakter⁵¹. Samtidigt noteres det i Vejledningen, at en henstilling kan være hensigtsmæssig ved miljøforhold af mindre alvorlig karakter⁵². Det kan i praksis være svært at vurdere, hvorvidt et forhold er af underordnet eller mindre betydning. Det ses der eksempler på i sagsgennemgangen, f.eks. ved at tilsynsmyndighederne bruger henstillinger meget forskelligt. Miljøstyrelsen kan derfor overveje, hvorvidt det ene begreb, henstilling eller bagatelgrænse, bør udgå i miljøsagsbehandlingen eller om der bør ske en præcisering med en klar skelnen mellem brugen af de to begreber. Dette kan forventes at medføre mere ensartet sagsbehandling på tværs af tilsynsmyndighederne.

I forhold til kriterierne for brugen af de forskellige håndhævelsesskridt har en af sagsbehandlerne foreslået en lempelse af retningslinjerne for håndhævelse med den begrundelse, at man når længere med dialog end med håndhævelse. Helt konkret kunne dette gennemføres ved at give hver virksomhed en mulighed for at udbedre forhold, inden der håndhæves. På baggrund af sagsgennemgangen vil det dog ikke være nogen optimal løsning at give alle virksomheder mere snor. Desuden vil det kræve, at der føres to tilsyn med hver virksomhed inden der håndhæves. Alternativt kunne man tillade en differentiering mellem generelt lovlydige og ikke lovlydige virksomheder (baseret på hidtidige observationer), hvor de lovlydige får et tidsrum til at udbedre eventuelle overtrædelser, før de håndhæves, men hvor de øvrige virksomheder ikke vises samme tillid. Virksomhederne er allerede kategoriseret

⁵¹ Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af Miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 1.2.

⁵² Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af Miljøbeskyttelsesloven*, Vejledning nr. 6 2005. Afsnit 2.2

efter vejledningen om differentieret tilsyn, og en opdeling af virksomhederne vil kunne følge denne kategorisering.

Sagsbehandlerne fortæller, at de oftest mangler vejledning i forbindelse med særlige sager. Derfor kan der med fordel inddrages flere konkrete eksempler i håndhævelsesvejledningen. En sagsbehandler benævner dette som det gode eksempels magt. Som et minimum bør vejledningen inkludere eksempler i hver erhvervskategori.

Såfremt Miljøstyrelsen ønsker at arbejde dybere med dette forslag, kan der oprettes en fælles database for tilsynsmyndighederne landet over, hvor alle sagsbehandlere kan gemme deres egne eksempler på både gængse og særlige sager, som så er tilgængelige for andre sagsbehandlere til inspiration i forbindelse med sagsbehandlingen. Databasen bør være overskuelig, f.eks. opdelt efter erhvervskategori, virksomhedsstørrelse, sagstype, lovgivning og brugen af håndhævelsesskridt. Miljøstyrelsens hjemmeside kan fungere som indgangsport til en sådan database.

Endelig ønsker sagsbehandlerne vejledning i forbindelse med fastsættelse af bødeforslag. Det foreslås derfor, at de vejledende bødestørrelser ligeledes inkluderes i håndhævelsesvejledningen sammen med eksempler på domspraksis, så der kan findes nem og hurtigt vejledning om bødestørrelser, også dem som ligger udenfor de vejledende bødestørrelses område.

Alle vejledninger og retningslinjer bør i så høj grad som muligt inkorporeres i tilsynsmyndighedernes kvalitetsstyringssystem, så de bliver en integreret del af sagsbehandlernes daglige arbejde. Dette er allerede gjort i nogen grad, hvilket sagsbehandlere har givet positive vurderinger af i interviewene.

En sagsbehandler foreslår desuden at opdatere håndhævelsesvejledningen, som er fra 2005, i forhold til nyere lovgivning.

6.2.1.2 Øgede juridiske kompetencer hos kommunerne

To politiadvokater fra anklagemyndigheden mener, at kvaliteten af håndhævelsen kan sikres såfremt de kommunale sagsbehandlere tilføres yderligere juridiske kompetencer. Der gives ingen forslag til hvordan forslaget kan gennemføres. Et sådan tiltag er dog allerede iværksat fra KL's side, idet der er udbudt en miljøjurauddannelse, som knapt 300 sagsbehandlere har gennemgået. Udover at sikre juridiske kompetencer, medvirker uddannelsen til at skabe netværk på tværs af landet. En række kommuner har ansat jurister til at kvalitetssikre afgørelserne og andre bruger eksterne juridiske konsulenter. Det anbefales, at de nævnte tiltag finder yderligere udbredelse.

Det kunne desuden ske gennem et ikke nærmere specificeret minimumskrav om juridisk baggrund ved ansættelse af nye medarbejdere eller gennem krav om retningslinier for sagsbehandleres adgang til brug af juridisk uddannet ekspertise. For at sikre ensartet håndhævelse skal forslaget gennemføres på tværs af landets tilsynsmyndigheder. Det kan dog være ressourcekrævende at sikre, at samtlige sagsbehandlere besidder juridiske kompetencer, og en opfordring til tilsynsmyndighederne om at stille jurister til rådighed for sagsbehandlingen vil klart være mindre ressourcekrævende. Disse kunne have til opgave at kvalitetssikre sagsbehandlernes håndhævelse.

Da hver kommune selv står for at ansætte medarbejdere og allokere ressourcer til hvert område, kan der opstå problemer og modstand i kommuner med knappe ressourcer på området.

Alternativt eller supplerende kan der opfordres til større erfaringsudveksling mellem kommunernes sagsbehandlere.

6.2.1.3 Miljøfaglige kompetencer hos anklagemyndighederne

En politiadvokat fra anklagemyndigheden mener, at håndhævelsen kan optimeres ved at specialisere politiadvokater på miljøområdet, så de har en større forståelse for det miljøtekniske i en given politianmeldelse. Politiadvokaten nævner Rigsadvokatens kurser på området, som en god måde at specialisere politiadvokaterne, men fortæller også, at kurset ikke er blevet udbudt i nogle år. Såfremt kurset igen udbydes vil det være op til den enkelte politikreds at udnytte det og efteruddanne deres egne politiadvokater. Her kan Miljøstyrelsen igen højst opfordre anklagemyndigheden til at gennemføre en øget specialisering.

En politiadvokat fra en anden politikreds mener ikke, der er behov for en sådan øget specialisering, men at det miljøtekniske arbejde er sagsbehandlerens ansvar, mens det juridiske arbejde er politiadvokatens ansvar. Denne opfordrer derfor i stedet til at forbedre samarbejdet mellem myndighederne, som er det, han mener, skal sikre god sagsbehandling og håndhævelse.

6.2.2 Samarbejde

Dette afsnit indeholder forslag til forbedring af samarbejdet mellem myndighederne. Som nævnt i det ovenstående afsnit kan godt samarbejde være med til at sikre kvaliteten af håndhævelsen.

6.2.2.1 Etablering af en personlig kontaktperson ved anklagemyndigheden eller politiet

Samtlige de interviewede sagsbehandlere i kommunerne har oplevet, at samarbejdet mellem myndighederne er besværligt. En af sagsbehandlerne fortæller, at de har en personlig kontakt hos politiet, og at samarbejdet med politiet fungerer godt gennem denne kontakt, men knap så godt, når kontakten ikke kan træffes.

På den baggrund har nogle sagsbehandlere foreslået, at hver tilsynsmyndighed eller afdeling i tilsynsmyndigheden får tildelt en personlig kontakt ved anklagemyndigheden. Man kunne forvente at dette vil føre til lettere og hyppigere kontakt mellem de kommunale sagsbehandlere og andre myndigheder, hvilket må anses som ønskeligt, da en optimering af samarbejdet mellem myndighederne også kan forventes at have en effekt på kvaliteten af tilsynsindsatsen. Det kan også forventes, at et bedre samarbejde mellem myndighederne vil have en positiv effekt på imødekommelsen af kravene for tilsynsindsatsen i kommunerne. I praksis vil dette forslag dog støde på problemer med hyppige rokeringer og udskiftninger af personalet hos anklagemyndigheden. Forslaget kan desuden medføre uensartet sagsbehandling på tværs af tilsynsmyndigheder og politikredse, da sagsbehandlingen vil risikere at hvile på gode relationer frem for retningslinjer.

Alternativt kan overvejes at etablere klare aftaler om tilsynsmyndighedernes kontakt til anklagemyndighederne og om adgangen til kontaktpersoner på lokalstationerne, som evt. kan inddrages tidligt i forløbet og bistå som sparringspartner i forbindelse med politianmeldelser. På den måde kan tilsynsmyndighederne opnå bedre adgang til kompetencer, som er centrale for sagsbehandlingen.

6.2.2.2 Forventningsafstemning mellem myndighederne

En politiadvokat fra anklagemyndigheden foreslår, at der laves en samarbejdsaftale med en klar rollefordeling for anklagemyndighedens samarbejde med

tilsynsmyndighederne. Ifølge politiadvokaten opstår der ofte tvivl omkring følgende:

- Hvem skal foretage tilsynet?
- Hvem står for det juridiske?
- Hvem kommer med bødeforslag?
- Hvordan noteres et evt. bødeforslag?
- Hvor ofte mødes myndighederne?

En samarbejdsaftale kan både indeholde retningslinjer for det løbende arbejde i forbindelse med konkrete sager og retningslinjer for fælles arrangementer mellem myndighederne. Der er forskellige holdninger vedrørende rollefordelingen på tværs af politikredsene og tilsynsmyndigheder. Derfor foreslås, at der udarbejdes en samarbejdsaftale for hver politikreds, som er fælles for alle kommunerne i kredsen. Rigsadvokaten bør udforme retningslinjer for samarbejdsaftalen for at sikre en vis grad af ensartethed på tværs af politikredsen. Såfremt samarbejdet koordineres på kredsniveau med særlovsenhederne, som har kendskab til området, vil det ikke vil kræve nogen stor indsats fra Rigsadvokaten, og særlovsenhederne kan overtage styringen af samarbejdsaftalerne, så snart initiativet er sat i gang.

Samarbejdsaftaler bør i givet fald foreligge skriftligt, så begge parter altid kan støttes sig op ad noget konkret. Samarbejdsaftalen vil desuden kunne overføres, såfremt der er behov for at etablere en ny kontakt i anklagemyndigheden. Forslaget var som udgangspunkt tiltænkt samarbejdet med de kommunale tilsynsmyndigheder, men det vurderes, at forslaget også kan omfatte miljøcentrene.

6.2.2.3 Samarbejde på tværs af tilsynsmyndighederne

Det er allerede nævnt, at tilsynsmyndighederne med fordel kan bruge hinanden mere aktivt i tilsynsprocessen og håndhævelsen. I afsnit 2.1.3.2 fremgår det, at tilsynsmyndighederne allerede sparrer og samarbejder med hinanden på tværs af kommunerne men mest med tidligere kollegaer. Det personlige præg på samarbejdet kan naturligvis medvirke til at samarbejdet forløber lettere, men betyder også, at der kan være behov for at skabe bedre adgang for nye medarbejdere og erfarne medarbejdere uden personlige relationer til at udnytte den samme mulighed som medarbejdere med personlige kontakter.

Sagsbehandlere kan herved også få større adgang til andres specifikke kompetencer. Et sådan initiativ kan ses som et godt supplement til forbedrede vejledninger og kompetencer. Det anbefales, at der fastsættes formaliserede procedurer for tilsynsmyndighedernes samarbejde, f.eks. i forbindelse med en opdatering og revision af håndhævelsesvejledningen.

6.2.3 Prioritering af ressourcer

Alle sagsbehandlere har givet udtryk for, at ressourcerne er knappe og en stor del mener, at det er svært at nå minimumskravene. Sagsbehandlere fra fem forskellige tilsynsmyndigheder, fire kommuner samt miljøcentret, foreslår en ændret prioritering af tilsynsmyndighedernes eksisterende ressourcer på området. Da kommunerne selv er ansvarlige for allokering af sine egne ressourcer går forslagene i det følgende ikke på, at kommunerne skal allokere flere ressourcer fra andre områder til miljøomsområdet.

6.2.3.1 Kampagneaktiviteter

Tre kommunale sagsbehandlere foreslår flere kampagneaktiviteter. Begrebet dækker over en målrettet tilsynsindsats, som er proaktiv frem for reaktiv, og som kan nå et stort antal virksomheder gennem mindre indsats. Der er i forbindelse hermed givet

et konkret eksempel: I kommunen blev udført en kampagneaktivitet rettet mod sløjfning af olietanke. I kommunens system findes information om, hvornår hver enkelt olietank er opført, og hvornår den skal sløjfes. Sagsbehandlerens vurdering var, at aktiviteten var effektiv i forhold til at føre personligt tilsyn med hver olietank, men fortalte ikke hvorledes, der efterfølgende blev fulgt op på, om sløjfningen var foretaget. Som hovedregel bør det være op til hver tilsynsmyndighed, hvorledes der skal følges op.

I forlængelse heraf kan det foreslås, at sagsbehandlerne beder de pågældende virksomheder, om at frembringe relevant dokumentation for udbedring. Dermed kan sagsbehandlerne nøjes med at følge personligt op hos de virksomheder, som ikke frembringer dokumentationen.

Udover de åbenlyse områder, hvor virksomhederne skal udføre egenkontrol, kan tilsynsmyndighederne overveje kampagner f.eks. mod overproduktion i landbrug, hvilket kan baseres på opslag i det Centrale Husdyrbrugs Register. Det kan være op til de enkelte tilsynsmyndigheder, hvorvidt og hvor ofte de udfører kampagneaktiviteter samt på hvilke områder, men der vil være fordele ved at koordinere indsatsen på landsplan. Til dette formål kan Miljøstyrelsen agere som initiativtager, som kan stå for at foreslå et kampagneområde og sørge for vejledning til tilsynsmyndighederne. Kampagnerne kan være brancheorienterede eller orienteret efter overtrædelsestyper. En koordineret landsdækkende kampagneindsats er et oplagt forum for erfaringsudveksling, hvilket Miljøstyrelsen også kan bidrage til ved at bruge deres hjemmeside som en fælles digital platform for tilsynsmyndighedernes sparring.

6.2.3.2 *Helhedstilsyn*

To sagsbehandlere, en fra en kommune og en fra miljøcentret foreslår, at hver enkelt tilsynsmyndighed får mere bestemmelse over hvor ofte og hvordan der føres tilsyn samt følges op. F.eks. foreslår de en afskaffelse af helhedstilsyn til fordel for tilsyn efter tema eller i forhold til den enkelte virksomheds historik. Helt konkret foreslår de to sagsbehandlere, at føre flere tilsyn med "besværlige" virksomheder og færre med de lovlydige.

Endelig foreslår en kommunal sagsbehandler, at der foretages færre opfølgninger med personligt fremmøde. Dette forslag hænger meget sammen med forslaget om brug af kampagneaktiviteter, men her må man være opmærksom på, at tilsynsmyndighederne er underlagt minimumskrav om tilsyn samt krav om at udføre helhedstilsyn. Da nogle tilsynsmyndigheder mener, at helhedstilsyn fungerer efter hensigten kunne Miljøstyrelsen overveje, hvorvidt ansvaret for prioritering af tilsynsindsatsen helt kan overgives til de enkelte tilsynsmyndigheder. Det eneste krav til tilsyn vil i det tilfælde være minimumskravene, men hver myndighed har frie rammer for, hvordan de nås. Dette vil kunne medføre store forskelle i tilgangen til tilsynsindsatsen.

6.2.3.3 *Politisk prioritering*

Samtlige politiadvokater fra anklagemyndigheden mener, at miljøsager kan forløbe hurtigere, såfremt området bliver højere politisk prioriteret. En politiadvokat har oplyst, at prioriteringen af samtlige sager hos anklagemyndigheden fastsættes gennem forhandling mellem rigsadvokaten og rigspolitichefen. Såfremt miljøsager prioriteres tilstrækkeligt højt, kommer de i politidirektørens resultatkontrakt som målepunkt. Det vil medføre, at der afsættes flere ressourcer til området, og politiadvokaterne kan derefter bruge mere tid på behandling af miljøsager.

Det er dog ikke nemt at ændre på eksisterende prioriteringer. Opprioritering af nogle sagstyper medfører alt andet lige en nedprioritering af andre sagstyper, og

der kan være tale om et større politisk puslespil, som skal gå op, når rigsadvokaten og rigspolitichefen indgår i forhandling om politidirektoratets resultatkontrakt.

6.2.4 Planlægning

6.2.4.1 Planlægning af tilsynsindsatsen

Sagsbehandleren ved en kommunale tilsynsmyndighed har personlig erfaring med at planlægningen af tilsynsindsatsen skrider. Sagsbehandleren efterspørger derfor hjælp til planlægning af årets tilsyn.

Der er ikke nok information om problemstillingen til at give et endegyldigt forslag til forbedring. Hvis det er en general problematik, at planlægningen skrider, skal svaret nærmere findes i en prioritering af de tilgængelige ressourcer, jf. afsnit 6.2.3. Hvis det derimod er en eller få sagsbehandlere, som ikke når tilsynsindsatsen, er det muligt at der er tale om nye medarbejdere, som har brug for støtte i deres opstartsperiode, f.eks. gennem en mentorordning. Det må dog være op til de enkelte kommuner og miljøcentre at gennemføre eventuelle støtteordninger for nye medarbejdere.

Hos tre andre kommunale tilsynsmyndigheder fortælles, at minimumskravene ikke altid nås, fordi sagsforløb trækker ud og optager ressourcer i længere tid end forventet, samt fordi antallet af klagesager er steget.

Det kan derfor overvejes, hvorvidt de enkelte kommuner anbefales at oprette støttefunktioner, som kan sørge for, at sagsbehandlerne kan holde fokus på deres primære arbejdsopgaver. Det kunne f.eks. være juridisk bistand i et kompliceret sagsforløb, som trækker ud, eller en screening af borgerhenvendelser til myndigheden, så kun relevante klagesager behandles af sagsbehandlere.

Litteraturliste

Affaldsbekendtgørelsen, bekendtgørelse om affald, BEK nr. 1634 af d. 13/12 2006

Arbejds miljøloven, bekendtgørelse af lov om arbejdsmiljø, LBK nr 268 af 18/03/2005.

Autoværkstedsbekendtgørelsen, bekendtgørelse om miljøkrav i forbindelse med etablering og drift af autoværksteder m.v., BEK nr. 922 af 05/12/1997

Elektronikaffaldsbekendtgørelsen, bekendtgørelse om håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr, BEK nr. 664 af 27/06 2005

Husdyrgodkendelsesloven, lov om miljøgodkendelse m.v af husdyrbrug, lov nr. 1572 af 20/12/2006

Husdyrgødningsbekendtgørelsen, bekendtgørelse om husdyrbrug og dyrehold for mere end 3 dyreenheder, husdyrgødning, ensilage m.v., BEK nr. 1695 af 19/12/2006

Kvalitetsstyringsloven, lov om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet, lov nr. 506 af 07/06/2006

Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love, nr. 173 af 12/03/2008, inkl. forarbejderne til loven

Miljøbeskyttelsesloven, lov om miljøbeskyttelse, LBK nr. 1757 af 22/12/2006

Miljøstyrelsen 2004; *Vejledningen om differentieret miljøtilsyn*, Vejledning nr. 6, 2004

Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om håndhævelse af Miljøbeskyttelsesloven* (Håndhævelsesvejledningen), Vejledning nr. 6, 2005

Miljøstyrelsen 2005; *Vejledning om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet*, Vejledning nr. 7, 2005

Olietankbekendtgørelsen, bekendtgørelse om indretning, etablering og drift af olietanke, rørsystemer og pipelines, BEK nr. 1641 af 13/12/2006

Pelsdyrbekendtgørelsen, bekendtgørelse om pelsdyrfarme m.v., BEK nr. 1428 af 13/12/2006

Retsplejeloven, bekendtgørelse af lov om rettens pleje, LBK nr. 1237 af 26/10/2010

Retssikkerhedsloven, lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter, lov nr. 442 af 09/06/2004

Rigsadvokaten 2008; Behandling af sager om overtrædelse af miljølovgivningen, Meddelelse nr. 8/2008, 09.12.2008

Risikobekendtgørelsen, bekendtgørelse om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer, BEK nr. 1666 af 14/12/2006

Straffeloven, bekendtgørelsen om straffeloven, LBK nr. 1235 af 26/10/2010.

Tilsendt materiale:

- Kommuner, 73 miljøsager fra 9 kommuner
- Miljøcenter, 8 miljøsager fra 1 miljøcenter
- Miljøstyrelsen, Antal politianmeldelser pr tilsynsbesøg 2007-2009
- Miljøstyrelsen, Håndhævelser på landsplan 2007-2009
- Politikredse, 17 sager fra 3 politikredse

Ramme til gennemgang af sagsforløb

Kommunernes, miljøcentrene og politiets håndhævelse

Sagsoversigt skema

| | |
|--|----------|
| Sag: Sagsnummer: | Kommune: |
| Sagstype: | |
| Virksomhedskategori: | |
| Sagsforløb (punktvist): | |
| Status pr. sommeren 2010: | |
| Observerede lovovertrædelser: | |
| Er dette gentagelsestilfælde? | |
| Har virksomheden økonomisk fordel af overtrædelserne? | |
| Er der skærpende omstændigheder? | |
| Har man modtaget oplysninger fra borgeren, der har givet anledning til åbning af helt andre sager? | |
| Sanktioner: | |
| Er der sket partshøring ved fremkomst af belastende info? | |
| Er der givet klagevejledning i forbindelse med hver afgørende? | |
| Samarbejde med Miljøcenter: | |
| Samarbejde med Politi: | |
| Øvrige samarbejder: | |
| Observeret politisk opmærksomhed: | |
| Andre forhold af betydning: | |

Miljøbeskyttelsesloven § 110

§ 110. Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, straffes med bøde den, der

- 1) overtræder § 15 b, stk. 2, § 19, stk. 1 eller 2, § 20, § 22 og § 23, § 27, stk. 1 eller 2, § 28, stk. 4, § 43, § 45, stk. 3, § 50, stk. 1, § 50 a, stk. 1 eller 2, § 72 a eller § 89 c,
- 2) undlader at efterkomme forbud eller påbud efter loven, herunder påbud om at berigtige et ulovligt forhold eller pålæg efter § 26 a,
- 3) undlader at efterkomme krav fastsat i medfør af § 9 h og § 10, stk. 4,
- 4) tilsidesætter vilkår knyttet til en tilladelse, dispensation eller en godkendelse efter loven,
- 5) undlader at sløjfe eller afblænde en tank til mineralolie efter de herom gældende regler, jf. § 21 a,
- 6) anlægger, påbegynder eller driver virksomhed uden godkendelse efter § 33,
- 7) undlader at meddele oplysninger efter § 37 a, stk. 2, eller at meddele oplysninger eller at afgive prøver efter § 72 eller at give underretning som nævnt i § 21, § 71, stk. 1, og § 72 a,
- 8) undlader at indgive anmeldelse, der er foreskrevet i regler udfærdiget efter § 7, stk. 1, herunder tilsidesætter vilkår i forbindelse med en sådan anmeldelse, eller undlader at indgive ansøgning, jf. § 39,
- 9) modvirker myndighedernes adgang til ejendomme, lokaliteter eller transportmidler i strid med § 87,
- 10) forsætligt borttager, forvansker eller beskadiger afmærkninger, som foretages i forbindelse med arbejder og undersøgelser efter loven,
- 11) undlader at efterkomme krav i en afgørelse efter § 70 b eller fjerner eller ændrer udstyr, som miljømyndigheden har anbragt i medfør af en afgørelse efter § 70 a eller § 70 b,
- 12) overtræder bestemmelser fastsat i De Europæiske Fællesskabers forordninger vedrørende forhold, der er omfattet af denne lov, jf. § 2,
- 13) afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller undlader at afgive oplysninger efter § 53 b eller § 56 a,
- 14) undlader at efterkomme godkendelsesmyndighedens eller klageinstansens afgørelse om at etablere sikkerhedsstilling efter § 39 a,
- 15) hindrer i strid med § 41 e, stk. 3, at vilkår eller påbud efter § 34, stk. 2, eller § 41 kan efterkommes,
- 16) indtægtsfører pant, som ikke er indløst, uden at betingelserne herfor er opfyldte, jf. § 9 c,
- 17) undlader at søge en overhængende fare for forurening afværget eller hindre yderligere udledning af forurenende stoffer m.v., jf. § 71, stk. 2,
- 18) undlader at iværksætte de nødvendige forebyggende foranstaltninger over for en overhængende fare for en miljøskade eller ethvert praktisk gennemførligt tiltag, der kan begrænse en miljøskades omfang og forhindre yderligere miljøskade, jf. § 73 c, eller
- 19) undlader at efterkomme politiets indkaldelse til syn efter § 87, stk. 3.

Stk. 2. Straffen kan stige til fængsel i indtil 2 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelsen er

1) voldt skade på miljøet eller fremkaldt fare derfor eller

2) opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelser.

Stk. 3. I regler og forskrifter, der udstedes i medfør af §§ 7-10, §§ 12-16, § 17, stk. 3, § 18, § 19, stk. 5-7, § 19 a, § 27, stk. 3, § 31, stk. 3, § 35, § 35 a, § 35 b, 37 b, stk. 2, § 39, stk. 4, § 39 b, stk. 2, § 44, § 45, stk. 2, 4, 5 og 7, § 45 b, § 45 d, § 46 a, stk. 2, § 46 b, § 47, stk. 2, § 48, § 50 a, stk. 3, § 50 c, § 50 d, § 51, § 53, § 53 c, stk. 3, § 55 c, stk. 2, § 56, stk. 3, § 72 a, stk. 3, § 89, stk. 2, og § 89 a, kan der fastsættes straf af bøde. Det kan endvidere fastsættes, at straffen kan stige til fængsel i indtil 2 år under tilsvarende omstændigheder som anført i stk. 2.

Stk. 4. Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

Stk. 5. Ved udmåling af bødestraf skal der lægges vægt på de hensyn, der er nævnt i § 1. Det er en skærpene omstændighed, hvis overtrædelsen er begået i forbindelse med udøvelse af erhverv.

Stk. 6. Er der ved en overtrædelse opnået en økonomisk fordel, konfiskeres denne efter reglerne i straffelovens 9. kapitel, selv om der ved overtrædelsen ikke er voldt skade på miljøet eller er fremkaldt fare derfor. Kan der ikke ske konfiskation, skal der tages særskilt hensyn hertil ved udmåling af en bøde, herunder en eventuel tillægsbøde.

Stk. 7. Ved overtrædelse af § 10, stk. 4, jf. § 110, stk. 1, nr. 3, skal der ved udmåling af bøder, herunder tillægsbøder, tages hensyn til størrelsen af den bod, der måtte være fastlagt på det pågældende område i medfør af § 10, stk. 2.

Stk. 8. Har nogen begået flere overtrædelser af regler og forskrifter fastsat i medfør af § 9, stk. 2, nr. 2 og 3, og medfører overtrædelserne idømmelse af bøde, sammenlægges bødestrafen for hver overtrædelse. Har nogen overtrådt regler og forskrifter fastsat i medfør af § 9, stk. 2, nr. 2 og 3, og én eller flere skatte- og afgiftslove, og medfører overtrædelserne idømmelse af bøde, sammenlægges bødestrafen for hver overtrædelse af disse regler og bødestrafen for overtrædelsen af én eller flere skatte- og afgiftslove.

Stk. 9. Bestemmelsen i stk. 7 kan fraviges, når særlige grunde taler herfor.

Stk. 10. Forældelsesfristen for strafansvaret er fem år for overtrædelser m.v. som omhandlet i stk. 1, nr. 1, 2, 3, 4, 5 og 6, samt for overtrædelser af regler udstedt i henhold til § 19, stk. 5.

Stk. 11. Straffelovens § 152 og §§ 152 d-f finder tilsvarende anvendelse på bestyrelsesmedlemmer og ansatte i selskaber m.v., der har fået overdraget administrationen af en pant- og returordning i henhold til lovens § 9, stk. 3.

Vejledende bødeniveauer

Lovforslaget indeholder herudover forslag til særlige bødeniveauer for visse overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 1, eller regler udstedt i medfør af § 110, stk. 3. Det drejer sig om:

- Etablering, ændring og udvidelse af listevirksomhed uden miljøgodkendelse, hvor der foreslås et bødeniveau på minimum kr. 50.000 for overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 33.
- Ulovlig nedgravning, udledning og oplag af stoffer, produkter og materialer, der kan medføre forurening, hvor der foreslås et bødeniveau på minimum kr. 20.000 for overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 19. Bagatelagte overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 19 bør dog kun straffes med kr. 5.000.
- Ulovlig opbevaring af skrotbiler, hvor der foreslås et bødeniveau på minimum kr. 20.000 for erhvervsdrivendes opbevaring af op til fem skrotbiler, dog foreslås et bødeniveau på minimum kr. 5.000 pr. bil op til to biler. Herudover foreslås et bødeniveau på minimum kr. 3.000 pr. bil for privates ulovlige opbevaring af skrotbiler for overtrædelse af bilskrotbekendtgørelsen.
- Ulovlig udledning af stoffer, der kan forurene vandet, hvor der foreslås et bødeniveau på minimum kr. 20.000 for overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 27.
- Ulovlig håndtering af affald, hvor der foreslås et bødeniveau på minimum kr. 20.000 for overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 43 eller affaldsbekendtgørelsen.
- Ulovlig afbrænding af affald, hvor der foreslås forskellige bødestørrelser afhængig af affaldets art og mængde for overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 43 eller affaldsbekendtgørelsen.
- Manglende underretning af miljømyndigheden ved driftsuheld, hvor der foreslås et bødeniveau på minimum kr. 20.000 for overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 71.
- Overtrædelser af påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 41, stk. 1, samt vilkår i tilladelser, godkendelser og dispensationer efter miljøbeskyttelsesloven, hvor der foreslås et bødeniveau på minimum kr. 10.000.
- Ulovlig import og eksport af affald, hvor der foreslås et bødeniveau på minimum kr. 10.000 i tilfælde, hvor ikke-anmeldepligtigt affald ikke ledsages af de krævede oplysninger, et bødeniveau på minimum kr. 20.000 samt et tillæg på kr. 3.000 pr. påbegyndt ton i tilfælde, hvor anmeldepligtigt affald transporteres uden tilladelse samt et bødeniveau på minimum kr. 10.000 i tilfælde, hvor der foreligger en tilladelse til transport, men kopi af denne og/eller transportdokumentet ikke er medbragt ved transporten.
- Ulovlig henkastning af affald, hvor der foreslås et bødeniveau på minimum kr. 3.000 for privates og kr. 5.000 for erhvervsdrivendes henkastning af affald uden for genbrugsstationer m.m., samt et bødeniveau på minimum kr. 5.000 for privates og kr. 8.000 for erhvervsdrivendes henkastning af affald i naturen, dog foreslås et bødeniveau på minimum kr. 1.000 for privates henkastning af små mængder affald, f.eks. skovtursaffald.

Anden gang, der sker en overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 1, eller regler, fastsat med hjemmel i § 110, stk. 3, finder regeringen, at der i almindelighed bør ske en fordobling af det vejledende bødeniveau.

Er der i forbindelse med en overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven opnået en økonomisk fordel, skal denne fordel konfiskeres, jf. miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 5. Konfiskationen bør efter regeringens opfattelse kombineres med en passende bøde. Det er regeringens opfattelse, at en passende bødestørrelse i almindelighed vil være en fjerdedel af det konfiskerede beløb, dog minimum svarende til de vejledende bødeniveauer, der er gengivet ovenfor.

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.

Oversigt over indsamlet sagsmateriale

| Type af kommune | Måned for reaktion | Måned for evt. 1. opfølgning (ikke tilsynsbrev/ politianmeldelse, men opfølgning på overtrædelser) | Måned for evt. 2. opfølgning | Flere end 2 opfølgninger nødvendige? | Sagstype | Virksomhedstype og kategori | Sagsforløb - Opstart i forbindelse med | Antal Ulovlige forhold | Henstilling | Indskærpelse | Påbud | Politianmeldelse | Gentagelse stiftfælde? |
|-----------------|--------------------|--|------------------------------|--------------------------------------|---|-----------------------------|--|------------------------|-------------|--------------|-------|------------------|------------------------|
| Landkommune | April 2008 | Maj 2008 | Juni 2008 | Nej | Overproduktion | Husdyrbrug/Minkfarm (?) | Uanmeldt Tilsyn | 2 | Nej | Ja | Nej | Ja | Ja |
| Landkommune | September 2009 | September 2009 | Oktober 2009 | Ja | Div. overtrædelser af pelsdyrsbek. og husdyrgødningsbek. | Husdyrbrug/Minkfarm (?) | Uanmeldt Tilsyn | 11 | Nej | Ja | Nej | Ja | Ja |
| Landkommune | November 2009 | | | | Udledning af gylle og aljer | Husdyrbrug/Minkfarm | Uanmeldt Tilsyn | 2 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Landkommune | Marts 2009 | | | | For kort afkast | Autoværksted (2) | Tilsyn | 2 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Landkommune | April 2009 | Juli 2009 | September 2009 | Ja | Overproduktion & ulovlig udvidelse af husdyrbruget. | Husdyrbrug (2) | Tilsyn | 9 | Ja | Ja | Nej | Ja | Nej |
| Landkommune | April 2009 | April 2009 | Juni 2009 | Ja | Ulovlig udvidelse af husdyrbrug/ ombygning af stald | Husdyrbrug (?) | Klage | 3 | Nej | Ja | Nej | Ja | Nej |
| Landkommune | September | | | | Overtrædelser af pelsdyrbek. og husdyrgødningsbek. | Husdyrbrug/Minkfarm (2) | Tilsyn | 6 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Landkommune | December 2008 | Marts 2009 | Maj 2009 | Ja | Overproduktion & ulovlig udvidelse af husdyrbrug | Husdyrbrug (2) | Tilsyn | 5 | Nej | Ja | Nej | Ja | Nej |
| Bykommune | | | | | Ulovlig affaldshåndtering | Virksomhed (1) | Tilsyn | 3 | Ja | Ja | Ja | Nej | Nej |
| Bykommune | Februar 2008 | Juni 2008 | August 2008 | Ja | Ulovlig affaldshåndtering og udledning af stoffer | Autoværksted (2) | Tilsyn | 8 | Ja | Ja | Ja | Ja | Nej |
| Bykommune | September 2009 | November 2009 | | | Ulovlig affaldshåndtering og oplag af materialer | Virksomhed (2) | Tilsyn | 2 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Bykommune | August 2008 | September 2008 | Oktober 2008 | Ja | Ulovlig affaldshåndtering & udledning af stoffer | Autoværksted (3) | Tilsyn | 14 | Ja | Ja | Ja | Nej | Ja |
| Bykommune | Februar 2007 | Februar 2007 Juni - selvom tidsfrist for | Marts 2007 | Ja | Ulovlig ændring af produktionsanlæg, udledning af stoffer mm. | Virksomhed (3) | Tilsyn | 15 | Ja | Ja | Nej | Ja | Ja |
| Bykommune | Februar 2009 | | November | | Ulovlig udledning af stoffer & affaldshåndtering | Virksomhed (2) | Tilsyn | 7 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Bykommune | Februar 2009 | Marts 2009 | Marts | Ja | Støj, affaldshåndtering | Virksomhed (2) | Klage | 3 | Ja | Ja | Ja | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | Marts 2009 | April 2009 | Maj 2009 | Ja | Affald | Autoværksted (?) | Uanmeldt tilsyn | 3 | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | Juni 2009 | Juli 2009 | | | Overproduktion | Husdyrbrug (2) | Tilsyn | 5 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | Oktober 2009 | | | | Ulovlig affaldshåndtering | Virksomhed (2) | Tilsyn | 2 | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | November 2008 | | | | Ulovlig udvidelse af listevirksomhed/ produktion | Virksomhed (2) | Tilsyn | 1 | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej |
| Blandet Kommune | Oktober 2009 | Januar 2010 | | | Overproduktion | Husdyrbrug | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Nej | Ja |
| Blandet Kommune | December 2008 | April 2009 | September 2009 | Ja | Manglende fremsendelse af information til miljøgodkendelse | Virksomhed (?) | Tilsyn | 1 | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | Februar 2009 | Marts 2009 | | | Overproduktion | Husdyrbrug (2) | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | Februar 2009 | | | | Overproduktion | Husdyrbrug (2) | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | Maj 2009 | Kendes ikke | Kendes ikke | | Overproduktion | Husdyrbrug (2) | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | Oktober 2009 | Maj 2010 | | | Manglende læghegn omkring minkfarm | Husdyrbrug/Minkfarm (2) | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | Februar 2009 | Juni 2009 | | | Ulovlig udledning af stoffer | Husdyrbrug (2) | Tilsyn | 2 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | September 2007 | December 2007 | Januar 2008 | Ja | Ulovlig affaldshåndtering | Virksomhed (3) | Tilsyn | 5 | Ja | Ja | Nej | Ja | Ja |

| | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------|----------------|------------------------|----------------|----|--|------------------|-----------|---|-----|-----|-----|-----|-----|
| Blandet Kommune | Januar 2009 | Januar 2009 | Februar 2009 | | Forurening af å | Husdyrbrug (?) | Opdagelse | 3 | Nej | Ja | Nej | Ja | Nej |
| Blandet Kommune | Maj 2009 | Juli 2009 | September 2009 | | Udvidelse af husdyrbrug. | Husdyrbrug (3) | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | November | April 2010 | Maj 2010 | Ja | Overproduktion/ ændring af dyreholdet uden tilladelse | Husdyrbrug (?) | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | Oktober 2009 | December 2009 | Januar 2010 | Ja | Ulovlig udledning af stoffer, overtrædelse af vilkår | Virksomhed | Tilsyn | 5 | Ja | Ja | Nej | Nej | Ja |
| Blandet Kommune | Januar 2009 | Marts 2009 | Juli 2009 | Ja | Overtrædelse af vilkår i spildevandstilladelse | Virksomhed (2) | Tilsyn | 2 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | Februar 2009 | September 2009 | | | Ulovlig oplag af stoffer. | Autoværksted (2) | Tilsyn | 4 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | August 2009 | Marts 2010 | | | Risiko for udledning af olie til jord. | Virksomhed (2) | Tilsyn | 1 | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | September 2009 | November 2009 | Juli 2010 | | Overtrædelse af vilkår i tilladelse/ ændring af produktionsmetoder. | Virksomhed (2) | Tilsyn | 2 | Nej | Ja | Ja | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | Maj | Juli | Oktober | Ja | Manglende spildevandstilladelse | Virksomhed (1) | Tilsyn | 1 | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Blandet Kommune | Oktober 2009 | Juni 2010 | | | Risiko for udledning af stoffer og affaldshåndtering | Autoværksted (2) | Tilsyn | 5 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Blandet kommune | Juli 2008 | August 2008 | | | Ulovlig udledning af stoffer og forurening af vandløb | Virksomhed (?) | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Landkommune | Oktober 2008 | Februar 2009 | | | Overproduktion Overproduktion og manglende anmærkning og ændring af afløbsforhold | Husdyrbrug (?) | Tilsyn | 1 | Nej | Nej | Ja | Ja | Ja |
| Landkommune | Februar 2009 | Marts 2009 | April 2009 | Ja | | Husdyrbrug (3) | Tilsyn | 7 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Landkommune | Oktober 2009 | December 2009 | | | Ulovlig udledning af stoffer | Husdyrbrug (?) | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Landkommune | Oktober 2009 | December 2009 | | | Ulovlig oplag af gødning | Husdyrbrug (3) | Tilsyn | 2 | Nej | Ja | Nej | Ja | Ja |
| Landkommune | Oktober 2009 | Februar 2010 | Juni 2010 | Ja | Overtrædelse af vilkår i tilladelse. Ulovlig oplag af gødning. | Husdyrbrug (2) | Tilsyn | 3 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Landkommune | Juni 2009 | August 2009 | September 2009 | | Overproduktion og udvidelse af gård/ tilbygning af stald | Husdyrbrug (?) | Tilsyn | 3 | Ja | Ja | Ja | Ja | Nej |
| Landkommune | | November 2009 | December 2009 | | Ulovlig henkastning af affald. | Husdyrbrug (?) | Klage | 1 | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej |
| Landkommune | November 2008 | Marts 2009 | | | Ulovlig ændring af vaskeplads på husdyrbrug | Husdyrbrug (2) | Tilsyn | 3 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Landkommune | November 2008 | Marts 2009 | Maj 2009 | Ja | Overproduktion, andre mindre overtrædelser. | Husdyrbrug (3) | Tilsyn | 5 | Nej | Ja | Ja | Nej | Ja |
| Landkommune | November 2008 | | | | Overproduktion, andre mindre overtrædelser. | Husdyrbrug (3) | Tilsyn | 3 | Nej | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Landkommune | Marts 2009 | Marts 2009 | | | Mindre overproduktion | Husdyrbrug (2) | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Nej | Ja |
| Landkommune | Marts 2009 | Kræver ikke opfølgning | | | Mindre overproduktion | Husdyrbrug (2) | Tilsyn | 2 | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Landkommune | September 2009 | Februar 2010 | Marts 2010 | Ja | Overtrædelse af vilkår i miljøgodkendelsen. | Husdyrbrug (3) | Tilsyn | 6 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Landkommune | Oktober 2009 | Maj 2010 | Juni 2010 | Ja | Overproduktion, andre mindre overtrædelser. | Husdyrbrug (3) | Tilsyn | 7 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Landkommune | Januar 2009 | April 2009 | September 2009 | Ja | Overproduktion, andre mindre overtrædelser. | Husdyrbrug (?) | Tilsyn | 4 | Ja | Ja | Ja | Ja | Nej |
| Bykommune | Juli 2008 | Oktober 2008 | November 2009 | Ja | Forurening af drikkevand | Virksomhed (?) | Klage | 7 | Nej | Ja | Ja | Ja | Nej |
| Bykommune | September 2009 | | | | Ulovlig oplag af stoffer | Husdyrbrug (2) | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Bykommune | September 2009 | September 2009 | | | Støj, drift uden miljøgodkendelse | Virksomhed (?) | Klage | 2 | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej |

Bilag E

| | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------|----------------|-------------------------|----------------|----|---|------------------|-------------------------------|----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Bykommune | December 2008 | Marts 2009 | Juni 2009 | Ja | Ulovlig oplag af stoffer, overtrædelse af miljøgodkendelse. Udvidelse | Virksomhed (?) | Tilsyn | 2 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Bykommune | November 2009 | Januar 2010 | | | Overtrædelse af vilkår i miljøgodkendelse, herunder overproduktion. | Husdyrbrug (3) | Tilsyn | 9 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Bykommune | August 2009 | August 2009 | September 2009 | | Ulovlig afbrænding af affald | Virksomhed (?) | Uanmeldt tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Ja | Ja |
| Bykommune | September 2009 | | | | Støj | Virksomhed (2) | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Bykommune | Juli 2009 | Oktober 2009 | Januar 2010 | | Ulovlig udledning af stoffer, affaldshåndtering | Autoværksted (?) | Tilsyn | 6 | Nej | Ja | Ja | Nej | Nej |
| Bykommune | Juni 2009 | August 2009 | Oktober 2010 | Ja | Ulovlig udledning og oplag af stoffer, affaldshåndtering | Autoværksted (?) | Tilsyn | 3 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Bykommune | Maj 2009 | Juni 2009 | | | Risiko for forurening af vand | Virksomhed (?) | Tilsyn | 1 | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej |
| Bykommune | Marts 2009 | | | | Overtrædelser af vilkår. Affaldshåndtering. | Autoværksted (?) | Tilsyn | 12 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Bykommune | Marts 2009 | Oktober 2010 | | | Manglende dokumentation for olietank | Virksomhed (?) | Tilsyn | 1 | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Landkommune | April 2009 | September 2009 | Marts 2010 | | Oplag af slagge (afbrændingsaffald) | Husdyrbrug (2) | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Ja | Nej |
| Landkommune | Marts 2009 | Maj 2009 | August 2009 | Ja | Overproduktion og ulovlig udledning af stoffer mm. Overproduktion af dyr, ulovlig udledning af støtter, affaldsforbrænding. | Husdyrbrug (2) | Tilsyn | 7 | Nej | Ja | Nej | Ja | Nej |
| Landkommune | September 2008 | Oktober 2008 | November 2008 | | | Husdyrbrug (?) | Tilsyn | 7 | Ja | Ja | Nej | Ja | Ja |
| Landkommune | November 2008 | Februar 2009 | Februar 2009 | Ja | Overproduktion | Husdyrbrug (?) | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Ja | Nej |
| Landkommune | December 2008 | Februar 2009 | | | Overproduktion | Husdyrbrug (2) | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Ja | Nej |
| Landkommune | August 2009 | Forlænget med det samme | | | Overproduktion | Husdyrbrug (?) | Tilsyn | 1 | Nej | Ja | Nej | Ja | Nej |
| Landkommune | Marts 2009 | Maj 2009 | Vides ikke | | Overproduktion/ Ændring af dyrehold uden tilladelse | Husdyrbrug (?) | Opdagelse | 1 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Blandet kommune | Juli 2009 | | | | Støj | Virksomhed (?) | Klage | 1 | Nej | Ja | Nej | Ja | Ja |
| Miljøcenter | November 2009 | Januar 2010 | Marts 2010 | | Overtrædelse af vilkår i sikkerhedsgodkendelse | Virksomhed (?) | Tilsyn | 2 | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Miljøcenter | Juni 2008 | Februar 2009 | April 2009 | Ja | Støj/ overtrædelse af støjvilkår i tilladelse | Virksomhed (?) | Vides ikke | 1 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Miljøcenter | Juli 2009 | August 2009 | September 2009 | Ja | Oprettelse af deponeringsenhed/ ibrugtagningstilladelse | Virksomhed (?) | Oprettelse af deponeringsenhe | 1 | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Miljøcenter | April 2009 | Maj 2009 | | | Tilsyn med lermembran i forbindelse med etablering af etape 6.2 | Virksomhed (?) | Tilsyn | 1 | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Miljøcenter | Januar 2009 | April 2009 | Maj 2009 | Ja | Overtrædelse af vilkår i miljøgodkendelse. | Virksomhed (?) | Tilsyn | 3 | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Miljøcenter | Oktober 2009 | Januar 2010 | | | Overtrædelse af vilkår i sikkerhedstilladelse | Virksomhed (?) | Tilsyn | 1 | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Miljøcenter | April 2009 | Maj 2009 | September 2009 | | Påbud om ændret lugtvilkår | Virksomhed (?) | Ændret lugtvilkår | 0 | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Miljøcenter | Maj 2009 | Kendes ikke | | | Ændring af virksomhed uden tilladelse | Virksomhed (?) | Uanmeldt tilsyn | 4 | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Strandgade 29
DK - 1401 København K
Tlf.: (+45) 72 54 40 00

www.mst.dk