

Vejledning om håndhævelse af Miljøbeskyttelsesloven

Indhold

1. INDLEDNING	5
1.1 FORMÅL OG AFGRÆNSNING	5
1.2 HÅNDHÆVELSE AF MILJØBESKYTTELSESLOVEN (92-LOVEN)	5
1.3 HÅNDHÆVELSESPAKKEN	7
1.4 DIFFERENTIERET TILSYN	8
2 ADMINISTRATIV HÅNDHÆVELSE	9
2.1 FOREBYGGENDE FORANSTALTNINGER	9
2.1.1 <i>Mistet miljøansvarlighed og mulighed for regulering af fremtidige driftsforhold</i>	9
2.1.2 <i>Mistet miljøansvarlighed</i>	9
2.1.3 <i>Miljøansvarlighedsregisteret, lovens § 40 b</i>	10
2.1.4 <i>Nægte godkendelse eller fastsætte særlige vilkår overfor listevirksomheder</i>	10
2.2 HENSTILLING	12
2.2.1 <i>Udarbejdelse af henstilling</i>	12
2.3 PÅBUD/FORBUD	13
2.3.1 <i>Påbud</i>	14
2.3.2 <i>Regler for meddelelse af påbud</i>	14
2.3.3 <i>Andre forhold</i>	16
2.3.4 <i>Udarbejdelse af påbud</i>	16
2.4 INDSKÆRPELSE	17
2.4.1 <i>Regler for meddelelse af indskærpelse</i>	18
2.4.2 <i>Udarbejdelse af indskærpelse</i>	20
2.5 SELVHJÆLPESHANDLING	22
2.5.1 <i>Generelle regler</i>	22
2.5.2 <i>Opfølgning på påbud/forbud</i>	24
2.5.3 <i>Opfølgning på indskærpelse</i>	25
2.5.4 <i>Umiddelbart indgreb</i>	26
2.5.5 <i>Forebyggelse mod forurening fra ophørte virksomheder</i>	26
2.6 MISTET MILJØANSVARLIGHED OG MULIGHED FOR REGULERING AF EKSISTERENDE DRIFTSFORHOLD	27
2.6.1 <i>Tilbagekaldelse af godkendelse eller fastsættelse af særlige vilkår i en eksisterende godkendelse</i>	27
2.7 TILSYNSMYNDIGHEDENS DOKUMENTATION	28
2.7.1 <i>Tilsynsmyndighedens undersøgelsesbeføjelser</i>	28
2.7.2 <i>Dokumentation for håndhævelse</i>	29
2.7.3 <i>Dokumentation for forurening</i>	29
2.7.4 <i>Dokumentation for udgifter</i>	30
2.7.5 <i>Påbud uden dokumentation</i>	31
3 POLITIANMELDELSE, EFTERFORSKNING OG TILTALEREJSNING	32
3.1 INDGIVELSE AF POLITIANMELDELSE	32
3.1.1 <i>Overtrædelser af lovbundne forbud og pligter o.l.</i>	33
3.1.2 <i>Vilkårsovertrædelser</i>	35
3.1.3 <i>Manglende efterkommelse af påbud eller forbud</i>	36

3.2 PRIVATE ANMELDELSER	37
3.3 POLITIANMELDELSENS UDFORMNING	37
3.4 EFTERFORSKNINGEN OG SAMARBEJDET MED POLITIET OG ANKLAGEMYNDIGHEDEN	40
3.5 STRAFANSVAR EFTER MILJØLOVGIVNINGEN	43
3.5.1 Hvem kan straffes?	43
3.5.2 Hvem skal tiltalen rejses i mod?	43
3.5.3 Hvem skal påstand om konfiskation rejses imod?	44
3.6 SANKTIONSFASTSÆTTELSE	45
3.7 GROV MILJØKRIMINALITET – STRAFFELOVENS § 196	48
3.8 FRAKENDELSE AF RETTEN TIL AT UDØVE FORURENENDE VIRKSOMHED	48
3.9 TVANGSBØDER	49
3.10 ANKE	50
3.11 SAGSOMKOSTNINGER	50
3.12 FORÆLDELSE AF STRAFANSVAR	50
3.13 MILJØSTYRELSENS OPGAVER	51
3.13.1 Forelæggelse af sager	51
3.13.2 Sikring af ensartet praksis mv.	52
4 CIVILRETTLIG HÅNDHÆVELSE	53
4.1 CIVILT SØGSMÅL	53
4.2 FOGEDFORBUD	54
4.3 ARREST	55

1. Indledning

1.1 Formål og afgrænsning

Denne vejledning er en hjælp til brug i forbindelse med håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. august 2001 med senere ændringer.

Vejledningen afløser Miljøstyrelsens vejledning nr. 12 fra 1992 om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven. Linien i håndhævelsen i vejledningen fra 1992 er videreført i denne vejledning. Formålet med denne vejledning er at opdatere retningslinierne i forhold til lovændringer mv.

Vejledningen er bl.a. revideret på grund af de nye muligheder, der blev indført med Håndhævelsespakken i 1997 (lov nr. 425 af 10. juni 1997) og straffelovens nye regel om grov miljøkriminalitet fra 1997, jf. lov om ændring af straffeloven nr. 412 af 10. juni 1997.

Der knyttes endvidere i vejledningen en forbindelse til de nye regler i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (retssikkerhedsloven), samt til de ændringer der blev foretaget i miljøbeskyttelsesloven i den forbindelse (lov nr. 1373 af 20. december 2004) og til Miljøstyrelsens kommende vejledning om anvendelsen af denne lov på miljøområdet.

Vejledningen er søgt udformet til brug for tilsynsmyndigheden i den konkrete sagsbehandling. Desuden kan tilsynsmyndigheden og andre henvise til vejledningen i spørgsmål omkring miljøbeskyttelseslovens håndhævelsesbestemmelser.

I vejledningen uddybes med praktiske anvisninger reglerne omkring:

- administrativ håndhævelse, herunder reglerne for meddelelse af påbud, indskærpelse og iværksættelse af selvhjælpsforanstaltninger,
- politianmeldelse, herunder udformning af anmeldelsen og samarbejdet mellem myndighederne om efterforskningen,
- bøde- og konfiskationspåstand, rettighedsfrakendelse og grov miljøkriminalitet
- mistet miljøansvarlighed, retsvirkningerne heraf og miljøansvarlighedsregisteret samt
- civilretlig håndhævelse, herunder fagedforbud.

Lovhenvisningerne i denne vejledning vedrører miljøbeskyttelsesloven medmindre der klart henvises til anden lovgivning.

1.2 Håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven (92-loven)

Håndhævelsesbestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven er samlet i kapitel 9 om tilsyn og kapitel 10 om administrative bestemmelser.

Ulovlige forhold

Når der konstateres et ulovligt forhold, er grundreglen, jf. § 68, at tilsynsmyndigheden skal sørge for, at der sker en lovliggørelse. Dette skal enten ske ved, at det ulovlige forhold bringes til ophør, eller ved at den nødvendige tilladelse meddeles.

I § 69, stk. 1, beskrives de administrative retshåndhævelsesskridt, som tilsynsmyndigheden kan tage i anvendelse i sådanne situationer. Det præciseres i § 69, stk. 3, at afgørelser efter § 69, stk. 1, der skal lovliggøre et ulovligt forhold, ikke kan påklages, men betragtes som administrativ retshåndhævelse uden klageadgang.

Oplysningspligt

Lovens § 72 angiver virksomhedernes oplysningspligt. Det fastslås blandt andet, at myndighederne kan pålægge en virksomhed at foretage udgiftskrævende undersøgelser af egne forureningsforhold, for eksempel i forbindelse med meddelelse af et påbud.

Der gælder følgende 3 forudsætninger for at meddele en virksomhed et undersøgelsespåbud:

- at myndighederne har en begrundet mistanke om forurening,
- at virksomheden må antages at være skyld i forureningen, og
- at påbudet er nødvendigt.

Endvidere skal der være et rimeligt forhold mellem de påbudte foranstaltninger og betydningen af den forurening, som foranstaltningerne skal forhindre, ligesom omkostningskrævende undersøgelser af forureninger, der er ophørt før 1992, heller ikke kan kræves. Vedrørende jordforureninger se i øvrigt jordforureningslovens § 40.

Endelig skal man være opmærksom på, at retssikkerhedsloven § 10 i visse tilfælde begrænser myndighedernes adgang til at anvende § 72. I disse tilfælde kan myndighederne i stedet overveje at anvende § 70 a og selv udføre undersøgelserne for den pågældendes regning. Reglerne i retssikkerhedslovens § 10 og miljøbeskyttelseslovens § 70 a beskrives nærmere i vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet.

Afgørelser, der er truffet med hjemmel i § 72 (eller § 70 a) kan, jf. lovens § 91, påklages til Miljøstyrelsen (fra 1. januar 2007 til Miljøklagenævnet).

Bagatelagte forhold

Ifølge § 85 kan tilsynsmyndigheden unklade at behandle forhold af bagatelagtig karakter, dvs. sager, som findes at være af underordnet betydning for miljøbeskyttelsen. Dette gælder både bagatelagte forhold, som tilsynsmyndigheden selv bliver opmærksom på, og når der modtages klager over sådanne forhold – f.eks. klage over hanegal.

Ved afvisning af overhovedet at behandle disse sager er der altså alene tale om, at tilsynsmyndigheden forudgående har prioriteret sin indsats.

Tilsynsmyndighedens afvisning af at behandle en klage over et bagatelagtigt forhold kan ikke påklages.

Konstaterende versus konstitutive afgørelser

Når tilsynsmyndigheden, typisk på grundlag af en henvendelse fra en borger, undersøger forholdene omkring en virksomhed, kan den afgørelse, som tilsynsmyndigheden træffer, være enten konstaterende eller konstitutiv.

En konstaterende afgørelse kan f.eks. gå ud på at virksomheden får at vide, at den skal overholde allerede fastsatte krav (indskærpelse). Der er tale om en konstatering af hvad der allerede gælder. Der er således ikke tale om en afgørelse med krav om partshøring og klageadgang.

Når tilsynsmyndigheden undersøger, om en virksomhed overholder tidligere meddelt påbud, vilkår i en miljøgodkendelse eller præcise regler (f.eks. grænseværdier for udledning af visse stoffer) og kan fastslå, at gældende ret enten er overholdt eller ikke er overholdt, er dette en konstaterende afgørelse. Der er således ikke krav om partshøring og klageadgang.

En konstitutiv afgørelse går ud på at stille nye krav til virksomheden i form af vilkår, påbud eller forbud. Sådanne krav ændrer virksomhedens retsstilling, og der er derfor tale om en afgørelse med krav om partshøring og klageadgang.

Når en tilsynsmyndighed på baggrund af en henvendelse fra en borger undersøger, om det vil være relevant at stille nye krav i form af påbud, forbud eller nye vilkår og herefter vurderer, at der ikke findes grundlag for at etablere en ny retsstilling, er der som udgangspunkt tale om en konstitutiv afgørelse. Det samme ville gælde, hvis myndigheden vurderer, at der er grundlag for at stille nye krav. Hovedreglen vil være, at afgørelsen kan påklages af en, der er klageberettiget, medmindre klageadgangen er afskåret.

1.3. Håndhævel sespakken

I 1997 blev der vedtaget nye regler med henblik på at skærpe håndhævelsen af miljølovgivningen. Reglerne skal dels forebygge mod gentagelseskriminalitet, dels har de til hensigt at skærpe straffene på miljøområdet. Det må ikke kunne betale sig at overtræde miljølovgivningen.

Miljøbeskyttelseslovens § 40 a indeholder et udtømmende katalog for, hvornår en person eller et selskab kan miste miljøansvarligheden. Det omfatter situationer, hvor personen har mistet retten til at drive forurenende virksomhed, eller personen eller selskabet er straffet for grovere miljøkriminalitet eller har undladt at betale en større gæld for myndighedens selvhjælpshandling.

I henhold til lovens § 40 b har Miljøstyrelsen oprettet et miljøansvarlighedsregister, hvori miljømyndigheden kan få adgang til oplysninger om, hvorvidt personer eller selskaber har mistet deres miljøansvarlighed.

Tilsynsmyndigheden kan, for at forebygge gentagen miljøkriminalitet af samme type eller af samme selskab eller personkreds, benytte det faktum, at et selskab eller en person har mistet sin miljøansvarlighed, til at skærpe vilkårene i en eksisterende miljøgodkendelse, herunder fastsætte vilkår om sikkerhedsstillelse eller til helt at tilbagekalde en miljøgodkendelse jf. lovens §§ 41 d og 39 a.

Overfor virksomheder, som søger miljøgodkendelse til at etablere sig på en ny lokalitet, eller som søger om miljøgodkendelse til ændringer eller udvidelser i eksisterende produktion, kan tilsynsmyndigheden, når selskabet eller en i den ansvarlige personkreds har mistet miljøansvarligheden, enten stille skærpede vilkår, herunder om krav om sikkerhedsstillelse eller helt nægte virksomheden miljøgodkendelse, jf. lovens § 34, stk. 3.

Som redskab til skærpelse af miljøstraffene blev det med indførelsen af § 110 b i miljøbeskyttelsesloven i 1997, som ændret i 1998, muligt at fratage ejeren eller den ansvarlige personkreds retten til at drive forurenende virksomhed som følge af grov eller gentagen miljøkriminalitet. Samtidig blev der indført en ny bestemmelse i straffeloven om grov miljøkriminalitet, hvor strafferammen på op til 4 års fængsel er en skærpelse i forhold til den hidtidige 2-årige strafferamme i miljøbeskyttelsesloven.

Endelig blev det med ændringen af miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 5, præciseret, at der skal ske konfiskation af en opnået økonomisk fordel ved overtrædelsen. Hvis det ikke er muligt at foretage konfiskation af en opnået økonomisk fordel, skal dette i stedet afspejles i bødens størrelse eller i en eventuel tillægsbøde.

1.4. Differentieret tilsyn

Fra 1. januar 2005 forudsattes tilsynsmyndighederne at tilrettelægge det kontrollerende tilsyn som et differentieret tilsyn. Det indebærer, at tilsynsmyndigheden på baggrund af en kategorisering af virksomheder og landbrug i tre kategorier tilrettelægger tilsynet således, at aktører med styr på miljøforholdene som udgangspunkt skal have færre kontrollerende tilsynsbesøg end aktører, der ikke yder en aktiv miljøforebyggende indsats eller overtræder miljølovgivningen. Kategoriseringen sker på grundlag af graden af virksomhedernes og landbrugenes miljøpositive indstilling, som fastsættes efter kriterier som miljøsystematik og lovlighed.

De nærmere retningslinjer om en formaliseret kategorisering og tilrettelæggelse af det differentierede tilsyn findes i Miljøstyrelsens vejledning nr. 2 fra 2004 "Differentieret miljøtilsyn – prioritering af tilsynsindsatsen".

Det differentierede tilsyn og kategoriseringen er således et prioriteringsredskab for myndighederne i tilsynsplanlægningen. I relation til håndhævelse i forhold til den enkelte virksomhed henvises til denne vejledning, herunder betydningen af fristoverskridelser, gentagelser m.v.

2 Administrativ håndhævelse

De administrative håndhævelsesskridt

I dette kapitel vejledes i afsnit 2.1. om brugen af de håndhævelsesskridt, som tilsynsmyndigheden har til sin rådighed for at forebygge miljøproblemers opståen som følge af fremtidige driftsforhold. Det drejer sig om muligheden for at nægte at give miljøgodkendelse eller fastsætte særlige vilkår overfor listevirksomheder, som vil ændre produktionen eller etablere sig, hvis den ansvarlige personkreds har mistet deres miljøansvarlighed. Ligeledes redegøres for begrebet mistet miljøansvarlighed og det dertil knyttede register over disse personer og selskaber.

I afsnit 2.2.-2.5. beskrives de forskellige håndhævelsesmidler, som tilsynsmyndigheden har til sin rådighed, når myndigheden skal sikre overholdelsen af gældende miljøregulering og når myndigheden skal fastsætte ny konkret regulering af utilfredsstillende forureningsforhold. Det drejer sig om henstillinger, påbud og forbud, indskærpelser, selvhjælpshandlinger og politianmeldelser. De nærmere retningslinjer for udformning af politianmeldelser findes i kapitel 3. Afsnit 2.2.-2.5.5 vejleder om valg af håndhævelsesmiddel i forhold til den konkrete situation og de praktiske forhold omkring udformning og udførelse af forvaltningsakten, herunder krav til forvarsling, klageadgang og opfølgning.

Afsnit 2.6. drejer sig om muligheden for at tilbagekalde en eksisterende miljøgodkendelse eller fastsætte skærpede vilkår i en eksisterende godkendelse, når den ansvarlige personkreds i en listevirksomhed mister miljøansvarligheden.

I kapitlets sidste afsnit 2.7. vejledes om tilsynsmyndighedens undersøgelsespligt og -beføjelser på miljøområdet.

2.1 Forebyggende foranstaltninger

2.1.1. Mistet miljøansvarlighed og mulighed for regulering af fremtidige driftsforhold

Som en del af de skærpede regler om håndhævelse og straf indførte 97-loven et nyt begreb: miljøansvarlighed. Tanken bag reglerne om miljøansvarlighed er, at myndighederne får mulighed for at lægge vægt på om den ansvarlige ledelse på en virksomhed er egnet til at drive godkendelsespligtig virksomhed både i forhold til eksisterende og fremtidige driftsforhold.

2.1.2. Mistet miljøansvarlighed

I miljøbeskyttelseslovens § 40 a defineres hvilke personer, der anses for at have mistet deres miljøansvarlighed. Det drejer sig om:

- 1) Personer der er frakendt retten til at drive en eller flere typer forurenende virksomhed enten efter miljøbeskyttelseslovens § 110 b (se afsnit 3.5.) eller straffelovens § 79.
- 2) Personer, der er dømt efter straffelovens § 196 for grov miljøkriminalitet.

- 3) Personer og selskaber mv. der er straffet efter miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 2 eller tilsvarende bestemmelser i bekendtgørelser fastsat med hjemmel i loven såfremt der er fastsat frihedsstraf eller bøde på 10.000 kr. eller derover og såfremt der ikke er forløbet mere end ti år fra den strafbare handling.
- 4) Personer og selskaber mv., der har gæld på 100.000 kr. eller derover til det offentlige for selvhjælpshandlinger foretaget af tilsynsmyndigheden efter miljøbeskyttelseslovens §§ 69 og 70, såfremt denne gæld er vedgået eller fastslået ved en domstol. Det er endvidere en betingelse, at gælden er forfalden og ikke omfattet af en overholdt aftale om henstand eller afdragsvis betaling, samt at der er fremsendt to rykkere.

§ 40 a kan kun bruges overfor strafbare overtrædelser begået efter 1. juli 1997. Ligeledes er det kun selvhjælpshandlinger vedrørende forureninger, der er forårsaget efter 1. juli 1997, som er omfattet af § 40 a, nr. 4.

Mistet miljøansvarlighed kan få konsekvenser for personer og selskabers mulighed for at drive listevirksomhed fremover i form af nægtet eller tilbagekaldt miljøgodkendelse eller skærpede vilkår. Dette beskrives nedenfor i henholdsvis afsnit 2.1.4 og 2.6.1.

2.1.3 Miljøansvarlighedsregisteret, lovens § 40 b

Miljøstyrelsen administrerer et register over de personer og selskaber, der har mistet deres miljøansvarlighed. Miljøstyrelsen sender inden registrering af personer eller selskaber en meddelelse ud om, at registrering vil ske.

Det er henholdsvis anklagemyndigheden og tilsynsmyndigheden, der har pligt til at indberette de nødvendige oplysninger til Miljøstyrelsen. Således skal anklagemyndigheden indberette de relevante sager, der afsluttes ved dom eller bødevedtagelse til registeret, og tilsynsmyndigheden skal indberette forhold om gæld som følge af selvhjælpshandlinger, jf. lovens § 40 b, stk. 2.

Oplysninger om strafbare forhold efter lovens § 110, stk. 2, slettes ti år efter den seneste strafbare handling, mens gældsforhold slettes, når de ikke længere består. Oplysninger om rettighedsfrakendelse slettes, når frakendelsesperioden (typisk mellem 1-5 år) udløber. For så vidt angår strafbare forhold efter straffelovens § 196 er der formelt set ingen regler om hvornår tabet af miljøansvarlighed udløber.

Tilsynsmyndighederne kan, når de modtager en ansøgning om en kapitel 5-godkendelse, rette henvendelse til Miljøstyrelsen og få oplyst, om ansøger eller andre i den ansvarlige personkreds har mistet deres miljøansvarlighed.

2.1.4. Nægte godkendelse eller fastsætte særlige vilkår overfor listevirksomheder

Godkendelsesmyndigheden kan, jf. lovens § 34, stk. 3, nægte at miljøgodkende en virksomhed, som søger om godkendelse til at drive ny virksomhed eller godkendelse til at foretage ændringer eller udvidelser af en bestående virksomhed, når den ansvarlige personkreds har mistet sin miljøansvarlighed, jf. lovens § 40 a. Godkendelsesmyndigheden kan i disse situationer også vælge at fastsætte særlige vilkår i godkendelsen, herunder vilkår om sikkerhedsstillelse.

Den ansvarlige personkreds er ansøgeren som person eller selskab, medlemmer af ansøgerens direktion eller bestyrelse eller andre, der kan øve bestemmende indflydelse på virksomhedens drift, f.eks. nærtstående familiemedlemmer.

Godkendelsesmyndigheden skal i sin regulering gå ind i en nærmere afvejning af hvilke forhold, der kan tale for eller imod at benytte sig af de to reguleringsmekanismer i forhold til at meddele godkendelse på almindelige vilkår.

Her skal nævnes, at såfremt miljøansvarligheden er mistet som følge af rettighedsfrakendelse, skal det vurderes, om vedkommende er frakendt retten til at drive den ansøgte type virksomhed eller til at være beskæftiget med den type virksomhed i det hele taget. I begge disse tilfælde har godkendelsesmyndigheden pligt til at nægte godkendelse.

Nogle forhold kan tale for, at der skal gives afslag på godkendelse, f.eks. at ansøger eller den ansvarlige personkreds er idømt frihedsstraf for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven eller regler fastsat med hjemmel heri, at ansøger er straffet for grove og/eller gentagne overtrædelser af loven og forskrifter fastsat i medfør heraf, når der er handlet med forsæt eller grov uagtsomhed, og/eller når sagens samlede omstændigheder taler for, at personen eller selskabet ikke er i stand til at drive virksomheden på en miljømæssig forsvarlig måde.

Vurderer myndigheden, at ansøgningen om godkendelse skal imødekommes, bør det altid overvejes, om der skal fastsættes særlige vilkår. Det kan være vilkår om at virksomhedens egenkontrol skal foretages af et uafhængigt, autoriseret laboratorium for virksomhedens regning, hyppig affaldsbortskaffelse mm. Det bør også overvejes om godkendelsen skal tidsbegrænses. Tidsbegrænsningen bør efter Miljøstyrelsens vurdering ikke fastsættes til under to år.

Overfor listevirksomheder, der producerer en vis mængde affald eller foretager behandling af affald, samt i tilfælde hvor den tidligere drevne virksomhed har givet anledning til oprydningsproblemer i forbindelse med en strafbar handling, bør tilsynsmyndigheden altid overveje, om der skal stilles vilkår om etablering af sikkerhedsstillelse overfor virksomheden efter reglerne i lovens § 39 a.

Godkendelsesmyndigheden vil efter miljøbeskyttelseslovens § 39 a, stk. 2, kunne fastsætte krav om sikkerhedsstillelse som vilkår i ny godkendelse eller som vilkår for opretholdelse af eksisterende godkendelse såfremt ejeren eller den ansvarlige ledelse af en listevirksomhed har mistet miljøansvarlighed. Sikkerhedsstillelsens formål er at etablere dækning for tilsynsmyndighedens eventuelle udgifter til videretransport og destruktion eller deponering af ophobet affald på virksomheden ved en selvhjælpshandling efter §§ 69-70. Overfor de særligt problematiske virksomheder nævnt i § 39 a, stk. 1, skal der stilles krav om sikkerhedsstillelse.

Det er en forudsætning for at få sikkerheden udbetalt, at myndigheden har afholdt udgifter til selvhjælpshandling, og er berettiget eller forpligtet hertil efter reglerne i §§ 69-70.

2.2 Henstilling

Henstillingen er det mildeste og i praksis samtidig det mest anvendte håndhævelsesmiddel. 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, f.eks. det næste tilsynsbesøg.

En mundtlig henstilling bør ikke stå alene. Hvis den ansvarlige tilkendegiver at ville efterkomme henstillingen, bør denne af hensyn til eventuelt senere behov for dokumentation følges op med en skriftlig bekræftelse af den indgåede aftale. Hvis den nævnte tilkendegivelse ikke kan opnås, må tilsynsmyndigheden overveje at meddele et påbud i sagen, jf. vejledningens afsnit 2.3.

Ingen retlig værdi

Ved miljøforhold af mindre alvorlig karakter kan en henstilling være hensigtsmæssig, men kun i situationer, hvor det kan forventes, at den bliver fulgt. Tilsynsmyndigheden bør være opmærksom på, at henstillingen som håndhævelsesmiddel ikke har nogen retlig, dvs. bindende, værdi. Dette gælder, uanset henstillingen har form af en aftale mellem den ansvarlige og tilsynsmyndigheden.

Hvis der efterfølgende sker forurening, som munder ud i en straffesag, vil den givne henstilling kunne have bevismæssig værdi, da adressaten ved påtalen fik viden om de betænkelige miljøforhold. Den skete forurening kan dermed som minimum begrundes med uagtsomhed. Men overtrædelse af selve henstillingen vil - som nævnt - ikke kunne sanktioneres.

Kun én henstilling

Utilfredsstillende miljøforhold bør kun påtales én gang. Gentagne henstillinger om det samme forhold vil svække tilsynsmyndighedens stilling i en eventuel straffesag, idet det dels udtrykker manglende konsekvens hos tilsynsmyndigheden, dels kan opfattes, som om det påtalte forhold er af mindre væsentlig betydning.

Klart ulovlige forhold bør altid håndhæves konsekvent ved at meddele påbud eller forbud og om nødvendigt ved iværksættelse af selvhjælpshandling. Ved forsætlige eller groft uagtsomme lovovertrædelser bør der desuden som hovedregel indgives politianmeldelse.

2.2.1 Udarbejdelse af henstilling

Henstillingen som påbudsvarsel

I situationer, hvor der ikke er tale om overtrædelse af loven eller givne vilkår, kan en skriftlig henstilling udmærket anvendes, men det må i så fald anbefales, at henstillingen udformes på en sådan måde, at den samtidig med at være en henstilling opfylder kravene til en forvarsling, jf. § 75, og eksemplet i vejledningens afsnit 2.3.4. Herved bibeholdes præg af gensidig aftale omkring de påtalte forhold samtidig med, at konsekvensen i håndhævelsen opretholdes.

Hvis henstillingen ikke efterkommes, kan tilsynsmyndigheden umiddelbart som næste skridt meddele påbud om de aftalte forhold.

Henstillingen kan for eksempel udformes, som vist herunder:

Henstilling

A/S Aktiv
Direktør M. Flink
Miljøvænget 5
9999 Renby

Den 2. marts 2005

Vedr.: Miljøtilsyn på A/S Aktiv.

Den 28. februar 2005 var Teknisk Forvaltning på tilsyn hos A/S Aktiv, hvor vi fandt, at en række råvarer blev opbevaret udendørs på paller uden afskærmning. I forbindelse med brand eller uheld under håndtering indebærer dette risiko for væsentlig forurening af omgivelserne.

Det aftales ved tilsynet med driftsleder S. Mart, at virksomheden snarest muligt træffer foranstaltninger til afhjælpning af de påtalte forhold, f. eks. ved opbevaring af produkterne indendørs eller i containere, og at arbejdet er færdiggjort senest den 30. april 2005.

Teknisk Forvaltning vil ved fornyet tilsyn på A/S Aktiv kontrollere, at henstillingen er efterkommet som aftalt. Er dette ikke tilfældet, vil forvaltningen forelægge sagen for Renby Kommunes Udvalg for Teknik og Miljø på udvalgets møde den 11. maj 2005. Udvalget vil blive bedt om at tage stilling til, om kommunen skal påbyde Dem at gennemføre de nævnte foranstaltninger. Kommunen har som tilsynsmyndighed denne mulighed i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 2. Det pågældende lovafsnit vedlægges i kopi.

Da en beslutning om påbud således kan komme på tale, skal Teknisk Forvaltning allerede nu oplyse Dem om Deres ret til at udtale Dem i sagen, således at Deres synspunkter kan indgå i det politiske udvalgs overvejelser, når spørgsmålet om påbud drøftes. De bedes især oplyse om, hvilke omkostninger, fordele og ulemper en påbudsbeslutning vil have for virksomheden. Deres eventuelle bemærkninger bedes fremsendt til Teknisk Forvaltning senest den 4. maj 2005.

De har desuden ret til at se alle dokumenter i sagen. Hvis dette ønskes, kan tidspunktet for gennemsyn aftales telefonisk med forvaltningen.

Med venlig hilsen

Bemærkning:

Opfølgende tilsyn skal som andre tilsynsbesøg varsles mindst 14 dage før besøget, medmindre en af undtagelserne i retssikkerhedslovens § 5 finder anvendelse, f.eks. at formålet ville forspildes. Varslet kan gives sammen med henstillingen eller i et separat brev. Se nærmere afsnit 2.2 i vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet.

2.3 Påbud/forbud

Påbud ~ forbud

I miljøbeskyttelsesloven er der ikke forskel på de administrative regler, der gælder for henholdsvis påbud og forbud. I det følgende betegnes begreberne derfor under ét som "påbud".

Påbud ctr. indskærpelse

Ved almindeligt påbud pålægges en i øvrigt lovlig virksomhed visse ændrede vilkår for virksomhedens produktion mv. Ved en indskærpelse er der derimod tale om, at virksomheden bliver pålagt at ophøre med et ulovligt forhold. Indskærpelser blev før håndhævelsesvejledningen fra 1992 benævnt lovliggørelsespåbud, men denne terminologi blev ændret under hensyn til, at der gælder forskellige regler omkring forvarsling og klagemulighed for de to typer håndhævelsesmidler.

I det følgende gennemgås de forhold, der kendetegner påbud og de regler, der gælder for meddelelse af påbud. Se nærmere om indskærpelser i afsnit 2.4.

2.3.1 Påbud

Ny retstilstand

Ved et påbud fastlægger tilsynsmyndigheden på grundlag af skøn nye vilkår eller grænser for den person eller virksomhed, der får påbudet. Det vil sige, at der med påbudet bliver fastlagt en ny retstilstand for den pågældende. Et sådant påbud gives typisk til en virksomhed, når tilsynsmyndigheden konstaterer et forhold, som ikke i sig selv er ulovligt, men som efter tilsynsmyndighedens skøn indebærer risiko for eller medfører væsentlig forurening.

Eksempler

Eksempler på påbud er påbud efter § 30 om at foretage nødvendig udbedring af uhensigtsmæssige spildevandsanlæg, eller påbud efter § 41 og § 42 om at nedbringe forureningen eller risikoen herfor fra virksomheder, anlæg eller aktiviteter.

Standsningspåbud

Kan forureningen eller ulemperne ikke afhjælpes, kan tilsynsmyndigheden meddele et standsningspåbud, dvs. forbud mod fortsat drift, og kan evt. forlange virksomheden eller anlægget fjernet; jf. § 41, stk. 2 og § 42, stk. 4.

2.3.2 Regler for meddelelse af påbud

Varslingspligt

Inden der meddeles påbud, skal påbudet skriftligt forvarsles, jf. § 75, stk. 1. Adressaten skal herunder oplyses om retten til aktindsigt og til at udtale sig samt opfordres til at bidrage med oplysninger til brug for beslutningen.

Klageadgang

Et påbud kan, jf. § 91, påklages til Miljøstyrelsen (fra d. 1. januar 2007 til Miljøklagenævnet) inden for den i § 93 fastsatte frist på 4 uger. Afgørelse om påbud skal derfor indeholde den nødvendige klagevejledning, hvis omfang er oplyst i § 77, jf. § 74.

Frist for sagsanlæg

Afgørelse om påbud skal i henhold til forvaltningslovens § 26 desuden indeholde oplysning om fristen for sagsanlæg, jf. miljøbeskyttelseslovens § 101, stk. 1. Ønskes påbudets gyldighed prøvet ved en domstol, skal sagen være anlagt inden 6 måneder efter, at påbudet er meddelt, eller - hvis sagen påklages - inden 6 måneder efter, at den endelige administrative afgørelse foreligger.

Underretning til andre

De personer, myndigheder og organisationer, der er klageberettigede i de enkelte sagstyper, er angivet i § 98, § 99 og § 100.

Opsættende virkning eller anden bestemmelse

Klage over påbud har opsættende virkning medmindre klagemyndigheden bestemmer andet, jf. § 95, stk. 1.

Tilsynsmyndigheden kan dog, jf. § 78, stk. 2, når særlige grunde taler for det, bestemme, at klage over påbudet ikke skal have opsættende virkning. Klagemyndigheden kan omgøre denne afgørelse, jf. § 95, stk. 2.

Skriftligt påbud med frist for efterkommelse

Et påbud skal være skriftligt og det skal indeholde en frist for efterkommelse, jf. hhv. § 74, stk. 1 og § 78, stk. 1. Fristen bør afvejes dels efter karakteren af de forureningsmæssige forhold, dels virksomhedens tidsmæssige mulighed for at iværksætte foranstaltningerne.

Opfølgende tilsyn skal som andre tilsynsbesøg varsles mindst 14 dage før besøget, medmindre en af undtagelserne i retssikkerhedslovens § 5 finder anvendelse, f.eks. at formålet ville forspildes. Varslet kan gives sammen med påbudet eller i et separat brev. Se nærmere afsnit 2.2. i vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet.

Mundtligt påbud ved øjeblikkelig indgriben

Når der er fare for sundheden, eller hvis trussel om væsentlig skade på miljøet nødvendiggør øjeblikkeligt indgreb, kan et påbud meddeles mundtligt, jf. § 74, stk. 3.

I den situation bortfalder såvel varslingspligten som pligten til at fastsætte frist for efterkommelse samt den opsættende virkning af eventuel klage over påbudet, jf. hhv. § 75, stk. 2, og § 78, stk. 1 og stk. 2.

Skriftlig opfølgning

For at undgå senere tvivl om påbudets indhold, skal et mundtligt påbud snarest muligt tillige meddeles skriftligt, jf. § 74, stk. 3.

I de situationer, hvor tilsynsmyndigheden har pligt til selv at foretage indgrebet, sker dette uden forudgående påbud; se afsnit 2.5.4. om umiddelbar selvhjælpshandling.

Proportionalitetsprincip

Tilsynsmyndigheden bør altid ved anvendelse af påbud være opmærksom på, at de påbudte foranstaltninger skal stå i et rimeligt forhold til den aktuelle forureningsrisiko. Der må således ikke kræves mere indgribende foranstaltninger end nødvendigt til sikring af miljømæssigt forsvarlige forhold.

Fristforlængelse kun, når aktiv indsats ydes

Hvis en virksomhed ikke kan overholde fristen for efterkommelse af et påbud, eller andre nye og afgørende oplysninger foreligger, kan tilsynsmyndigheden forlænge fristen ved at meddele dette som en ny afgørelse.

Overskrides tidsfristen, bør fristforlængelse kun gives, når virksomheden aktivt har forsøgt at overholde fristen og er uden skyld i overskridelsen. Fristforlængelse bør som hovedregel kun gives én gang og kun, når det forventes, at afgørelsen vil være overholdt efter fristens udløb. I situationer, hvor der foreligger risiko for væsentlig forurening, bør tilsynsmyndigheden overveje selvhjælpshandling.

Politianmeldelse

Har en virksomhed ikke efterkommet eller forsøgt at efterkomme et meddelt påbud inden for den givne frist, bør tilsynsmyndigheden i alle tilfælde vurdere, om overtrædelse af påbudet kan danne grundlag for en politianmeldelse. I almindelighed bør der indgives politianmeldelse ved fristoverskridelse, med mindre særlige forhold taler derimod.

2.3.3 Andre forhold

Vilkår ~ påbud

Når tilsynsmyndigheden ændrer gældende vilkår for en virksomhed, et anlæg eller en aktivitet, jf. § 28, stk. 1-3, § 30, stk. 1 eller § 41 a, b eller d, foreligger der en ny retstilstand for adressaten, ligesom ved meddelelse af påbud. Derfor gælder der ved meddelelse af tilladelser og godkendelser de samme administrative regler om klageadgang, som ved meddelelse af påbud.

Berigtigelse af ugyldigt påbud

Hvis tilsynsmyndigheden har meddelt et påbud, der ikke opfylder de formelle regler for meddelelse af påbud, jf. foregående afsnit, eller hvis indholdet af påbudet ikke har hjemmel i loven, bør påbudet berigtiges med et nyt påbud, der såvel formelt som indholdsmæssigt er i orden. Der vil ikke kunne rejses tiltale eller idømmes straf på baggrund af et forkert udformet og dermed ugyldigt påbud.

Ved berigtigelse af et ugyldigt påbud skal overtrædelsestidspunkt, frister o.l. beregnes fra tidspunktet for det gyldige påbud.

2.3.4 Udarbejdelse af påbud

Nedenstående er vist eksempler på udformning af påbudsvarsel og påbud.

Forvarsling af påbud

A/S Stålglimt
Miljøvænget 7
9999 Renby

Den 30. april 2005

Vedr.: Varsel om påbud efter miljøbeskyttelsesloven.

Teknisk Forvaltning har gennemgået A/S Stålglimts fremsendte målerapporter fra 1. kvartal i år over kølevandet, som virksomheden udleder i Renby Å. Det fremgår af analyseresultaterne, at kølevandets indhold af tungmetallet cadmium er væsentligt forhøjet i forhold til koncentrationen i almindeligt overfladevand, herunder Renby Å.

I A/S Stålglimt's godkendelse af 15. januar 2005 er der ikke fastsat specificerede vilkår til kølevandets indhold af tungmetaller.

Teknisk Forvaltning vurderer, at det forhøjede cadmiumindhold i kølevandet medfører væsentlig forurening af overfladevand, og at denne forurening går ud over det, som blev lagt til grund ved godkendelsen af virksomheden.

Forvaltningen overvejer derfor at påbyde A/S Stålglimt at lade virksomhedens kølevand rense for tungmetaller ved hjælp af den bedste tilgængelige teknologi på området. Det skal herunder sikres, at cadmiumindholdet ved udledning til Renby Å pr. 1. januar 2006 ikke overstiger 0,005 mg/l. Endvidere overvejer forvaltningen at påbyde virksomheden at fremkomme med mindst ét forslag til egenkontrol af kølevandets cadmiumindhold.

Påbudet vil i givet fald blive meddelt i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 41, stk. 1 og § 41 a, stk. 2, nr. 3. De pågældende lovbestemmelser vedlægges i kopi.

Inden Teknisk Forvaltning beslutter, om A/S Stålglimt skal påbydes at rense kølevandet, skal forvaltningen med dette brev oplyse om virksomhedens ret til at udtale sig i sagen, således at virksomhedens synspunkter kan indgå i overvejelserne om påbudet. Især bedes oplyst, hvilke omkostninger, fordele og ulemper en eventuel påbudsbeslutning vil have for virksomheden.

A/S Stålglimts eventuelle bemærkninger bedes fremsendt til Teknisk Forvaltning senest 14 dage fra dato.

Teknisk Forvaltning skal desuden gøre A/S Stålglimt opmærksom på, at selskabet har ret til aktindsigt i sagen. Tidspunkt for eventuelt gennemsyn af sagen kan aftales telefonisk med forvaltningen.

Forvaltningen er til disposition, hvis der er spørgsmål i sagen, eller denne ønskes nærmere drøftet.

Med venlig hilsen

Påbud

A/S Stålglimt
Miljøvænget 7
9999 Renby

Den 18. maj 2005

Vedr.: Påbud om nedbringelse af cadmium i kølevand.

Under henvisning til Teknisk Forvaltnings varselsbrev af 30. april 2005 påbydes A/S Stålglimt herved at gennemføre rensning af virksomhedens kølevand ved hjælp af den bedste tilgængelige teknologi på området. Det skal herunder sikres, at indholdet af cadmium i kølevandet ved udledning til Renby Å ikke overstiger 0,005 mg/l.

A/S Stålglimt påbydes desuden at udarbejde og fremsende mindst et forslag til egenkontrol af kølevandets cadmiumindhold.

A/S Stålglimt har ved brev af 8. maj 2005 som bemærkning til forvaltningens varselsbrev anført, at etablering og indkøring af et anlæg til fjernelse af cadmium i kølevandet ikke kan forventes gennemført før ved udgangen af 1. kvartal 2006.

Under hensyn hertil fastsættes tidspunktet for vilkårets ikrafttræden til 1. april 2006. Forslag til egenkontrol af kølevandets cadmiumindhold skal fremsendes til Teknisk Forvaltning senest 1. november 2005.

Ovenstående påbud meddeles i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 41, stk. 1 og § 41 a, stk. 2, nr. 3.

Afgørelsen kan inden 4 uger fra modtagelsen påklages til Miljøstyrelsen. Eventuel klage indgives til Teknisk Forvaltning. Klagen skal være skriftlig og skal for at komme i betragtning være forvaltningen i hænde senest ved klagefristens udløb. Eventuelt sagsanlæg skal i henhold til lovens § 101, stk. 1, være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er modtaget, eller - hvis sagen påklages - inden 6 måneder efter, at endelig afgørelse foreligger. Teknisk Forvaltning er gerne behjælpelig, hvis der er spørgsmål i sagen.

Med venlig hilsen

2.4 Indskærpelse

Overtrædelse

Baggrunden for at meddele en indskærpelse er overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven eller bestemmelser eller vilkår, fastsat i medfør af loven. Herunder f.eks.:

- overtrædelse af generelle forbud, f.eks. § 27, stk. 1,
- drift af forurenende virksomhed uden lovpligtig tilladelse eller godkendelse, jf. f.eks. § 19, stk. 1, eller § 33, stk. 1, eller godkendelseskrav fastsat i bekendtgørelse,
- overtrædelse af vilkår i godkendelser og tilladelser,
- manglende efterkommelse af påbud,
- manglende efterkommelse af lovbundne pligter, f.eks. indretningskrav i henhold til reglerne om dambrug, pelsdyrfarme, husdyrgødning mv., eller anmeldelsesordninger i henhold til regler for anden virksomhed end listevirksomhed mv., eller jf. reglerne for olie- og kemikalieaffald,
- manglende efterkommelse af kommunale regulativer.

Ikke ny retstilstand

Ved meddelelse af en indskærpelse er der således ikke tale om at fastlægge nye vilkår eller grænser (ny retstilstand) men om at indskærpe allerede gældende bestemmelser. Det er dette forhold, der adskiller indskærpelsen fra påbudet.

Sagt på en anden måde: en indskærpelse indeholder ikke nye bestemmelser.

Hvis tilsynsmyndigheden f.eks. påbyder en ulovlig påbegyndt listevirksomhed at foretage midlertidige, forureningsbegrænsende

foranstaltninger for tiden, indtil godkendelse meddeles, er der tale om fastlæggelse af nye bestemmelser for virksomheden (svarende til en "midlertidig godkendelse"). Dermed er påbudet ikke en indskærpelse, men et påbud, og som sådant underkastet reglerne for varsling, klageadgang m.v., jf. afsnit 2.3.2.

Det samme gælder en situation, hvor tilsynsmyndigheden som følge af manglende efterkommelse af et påbud meddeler en listevirksomhed påbud om iværksættelse af bestemte forureningsbegrænsende foranstaltninger. En sådan afgørelse vil være et påbud med hjemmel i § 41, stk. 1, og ikke i § 69, stk. 1, nr. 1.

Pligt til indskriden (§ 68)

Ved overtrædelse - f.eks. etablering eller påbegyndelse af listevirksomhed uden tilladelse jf. § 33, stk. 1 - er der tale om en ulovlig handling, som tilsynsmyndigheden er forpligtet til skride ind over for.

Denne forpligtelse gælder ethvert ulovligt forhold, med mindre forholdet har underordnet betydning. Det ulovlige forhold skal bringes til ophør, dvs. lovliggøres, og dette sker ved at meddele en indskærpelse.

Tvivel om overtrædelse

Hvis der i en konkret sag opstår tvivl om, hvorvidt der foreligger en overtrædelse, kan tilsynsmyndighedens præcisering af de gældende bestemmelser, eventuelt om nødvendigt fulgt op med en indskærpelse, være en praktisk måde at gribe sagen an på.

En sådan situation kan eksempelvis opstå, hvis vilkårene i en godkendelse ikke er tilstrækkeligt præcist formuleret. Her kan tilsynsmyndigheden over for virksomheden i første omgang præcisere vilkårene, samt hvilke overtrædelser virksomheden har gjort sig skyldig i. Samtidig opfordres virksomheden til inden en vis frist at bringe forholdene i overensstemmelse med de præciserede vilkår. Endelig gøres virksomheden opmærksom på, at såfremt dette ikke er sket ved fristens udløb, vil der blive indgivet politianmeldelse.

Det bemærkes dog, at såfremt vilkårene har været så uklare, at der med præciseringer i realiteten træffes en ny afgørelse, dvs. et påbud, så gælder reglerne om forvarsling, klage m.v., jf. afsnit 2.3.2.

Visse selskaber

Ved selskaber med begrænset ansvar påhviler forpligtelsen til lovliggørelse selskabet og ikke ejerne af selskabet.

2.4.1 Regler for meddelelse af indskærpelse

I almindelighed ikke varslingspligt

I modsætning til et påbud skal en indskærpelse i almindelighed ikke forvarsles, da tilsynsmyndigheden som nævnt ikke skal træffe beslutning om fastlæggelse af grænser eller vilkår. De er givet i bestemmelserne, der er overtrådt.

§ 69-indgreb en undtagelse

Dog skal vidtgående håndhævelsesskridt som standsning eller fjernelse af en virksomhed varsles. Se herom senere i afsnittet.

Ikke klageadgang

Da en indskærpelse ikke kan indeholde nye bestemmelser, kan den ikke påklages til anden myndighed.

Indskærpelsen kan betragtes som en påmindelse om, at såfremt forholdene ikke lovliggøres, vil næste skridt være en politianmeldelse.

Frist for efterkommelse

En indskærpelse bør af bevismæssige hensyn meddeles skriftligt, selv om det ikke er noget krav, da der ikke er tale om en "afgørelse" i § 74's forstand.

Skriftlig meddelelse vil samtidig i de fleste situationer være det mest hensigtsmæssige, da indskærpelsen alene af rent praktiske grunde må indeholde en frist for efterkommelse. Fristen bør afvejes efter dels karakteren af de forureningsmæssige forhold og dels virksomhedens tidsmæssige mulighed for at lovliggøre forholdene.

Opfølgende tilsyn skal som andre tilsynsbesøg varsles mindst 14 dage før besøget, medmindre en af undtagelserne i retssikkerhedslovens § 5 finder anvendelse, f.eks. at formålet ville forspildes. Varslet kan gives sammen med indskærpelsen eller i et separat brev. Se nærmere afsnit 2.2 i vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet.

Fristforlængelse kun når aktiv indsats ydes

Hvis en virksomhed ikke kan overholde fristen i en indskærpelse, eller andre nye og afgørende oplysninger foreligger, kan tilsynsmyndigheden forlænge fristen.

Overskrides tidsfristen, bør fristforlængelse kun gives, når virksomheden aktivt har forsøgt at overholde fristen og er uden skyld i overskridelsen. Fristforlængelse bør som hovedregel kun gives én gang og kun, når det forventes, at afgørelsen efter fristens udløb vil være efterkommet. I situationer, hvor der foreligger risiko for væsentlig forurening, bør tilsynsmyndigheden overveje selvhjælpshandling.

Politianmeldelse

Har en virksomhed ikke efterkommet eller forsøgt at efterkomme en indskærpelse inden for den givne frist, bør tilsynsmyndigheden i alle tilfælde vurdere, om der er grundlag for en politianmeldelse. I almindelighed bør der indgives politianmeldelse ved fristoverskridelse, med mindre særlige forhold taler derimod.

Standsning og evt. fjernelse af virksomheden

Under skærpende 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. Fjernelse af virksomheden kan f.eks. være en nødvendig foranstaltning ved ulovlig affaldsdeponering.

Forbud og fjernelse er vidtgående håndhævelsesskridt, som typisk medfører betydelige udgifter. Det følger derfor af principperne i forvaltningsloven om partshøring og af proportionalitetsprincippet, at disse skridt skal varsles, og at virksomheden skal have lejlighed til at udtale sig herom. Varslingen kan om nødvendigt ske mundtligt og med en ganske kort frist. F.eks. kan varslingen ske mundtligt og på stedet i situationer, hvor aktiviteten er sket uden tilladelse - og klart kræver tilladelse. Men når beslutningen om

forbud/fjernelse så er truffet, følger det af § 69, stk. 3, at den ikke kan påklages.

Genopretning af den hidtidige tilstand

Hvis der er sket forurening, kan den ansvarlige påbydes at genoprette den hidtidige tilstand, jf. § 69, stk. 1, nr. 2.

Påbudet kan f.eks. omfatte krav om:

- foranstaltninger, som bringer forureningen fra kilden til ophør.
- foranstaltninger, som fjerner den forvoldte forurening.
- foranstaltninger, som hindrer eller foreløbigt hindrer yderligere udbredelse af en forurening, der ikke kan fjernes.
- foranstaltninger, som retablerer den hidtidige miljøkvalitet i omgivelserne.

Også sådanne påbud kan i lighed med ovennævnte standsningsmeddelelse mv. være vidtgående håndhævelsesskridt, som derfor skal varsles med lejlighed for adressaten til at udtale sig derom.

Heller ikke disse beslutninger kan påklages, jf. § 69, stk. 3.

2.4.2 Udarbejdelse af indskærpelse

I det følgende er vist eksempler på indskærpelse, hhv. ved overtrædelse af givne vilkår og ved lovovertrædelse.

Indskærpelse ved overtrædelse af vilkår

GalvAps
Miljøvænget 11
9999 Renby

Den 11. maj 2005

Vedr.: Indskærpelse af vilkår i spildevandstilladelse.

Ved analyse af spildevandsprøver, udtaget den 30. april 2005 i målebrønden ved GalvAps' afløb til Renby Kommunes spildevandsledning, har Teknisk Forvaltning konstateret et indhold af kobber i spildevandet på 0,1 mg/l mod en højest tilladt koncentration på 0,05 mg/l, således som fastlagt i virksomhedens spildevandstilladelse af 15. januar 2005.

Denne overtrædelse er strafbar efter miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 1, nr. 4. Renby Kommune har som tilsynsmyndighed pligt til at foranledige et ulovligt forhold til ophør jf. miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1.

Såfremt GalvAps ikke inden den 25. maj 2005 har nedbragt kobberudledningen til det lovlige omfang, vil Renby Kommune anmelde overtrædelsen til politiet. Dette er en indskærpelse af allerede gældende bestemmelser, og der er derfor ingen klageadgang.

Endvidere henledes opmærksomheden på, at kommunen som tilsynsmyndighed og i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 1 har mulighed for at forbyde fortsat drift. Hvis det ulovlige forhold ikke er bragt til ophør inden den ovennævnte frist, vil kommunen overveje at udstede et forbud mod fortsat drift. En sådan afgørelse vil ikke kunne påklages til anden administrativ myndighed, jf. miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 3.

GalvAps har ret til at fremkomme med en udtalelse, forinden et forbud mod fortsat drift udstedes. En eventuel udtalelse bedes fremsendt til forvaltningen senest den 25. maj 2005.

Ønsker GalvAps at se sagens dokumenter, kan tidspunktet herfor aftales telefonisk med Teknisk Forvaltning, der ligeledes vil være til rådighed, hvis der er spørgsmål i sagen.

Med venlig hilsen

Bemærkninger:

I de fleste situationer kan truslen om forbud mod fortsat drift udelades, dvs. 3. afsnit i ovenstående skrivelse.

Trussel om driftsforbud bør kun fremsættes, hvis truslen bringes til udførelse ved overtrædelse. I modsat fald vil dommeren med rette kunne spørge,

hvorfor forbudet ikke blev udstedt, underforstået at sagen nok alligevel ikke er særlig alvorlig.

Indskærpelse ved lovovertrædelse

A/S Autogenbrug
Miljøvænget 9
9999 Renby

Den 1. april 2005

Forbud mod fortsat drift af ulovligt etableret og ibrugtaget autoophugningsvirksomhed og varsel om fjernelse af virksomheden.

Forbud mod fortsat drift

Ved Rensund Kommunes miljøtilsyn på A/S Autogenbrug den 31. marts 2005 har kommunen konstateret, at der på ejendommen drives autoophugningsvirksomhed uden godkendelse.

I henhold til § 1, stk. 2, og § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 943 af 16. september 2004 om godkendelse af listevirksomhed må virksomheder, der er omfattet af bilag 1 og 2 til denne bekendtgørelse, ikke anlægges eller påbegyndes, før der er meddelt godkendelse hertil, jf. miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1. Autoophugning er omfattet af punkt K. 209 på listen i bilag 2. Rensund Kommune er godkendelsesmyndighed.

Da der ikke foreligger en godkendelse af virksomheden, er etableringen og driften af virksomheden ulovlig. Det blev derfor under besøget på virksomheden varslet, at driften skulle standses, og virksomheden har haft mulighed for at udtale sig om en sådan beslutning.

Rensund Kommune påbyder hermed med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 1, A/S Autogenbrug med øjeblikkelig virkning at ophøre med driften af autoophugningsvirksomheden. Overtrædelse af forbudet, vil medføre politianmeldelse.

Denne afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed jf. miljøbeskyttelsesloven § 69, stk. 3.

Hvis virksomheden ønsker at genoptage driften, skal der indsendes en ansøgning om godkendelse til kommunen inden den 1. maj 2005. Genoptagelse af driften forudsætter, at kommunen har meddelt godkendelse til virksomheden.

Det bemærkes, at bilag 4 i ovennævnte bekendtgørelse indeholder en oversigt over nødvendige oplysninger ved ansøgning om godkendelse.

En eventuel ansøgning om godkendelse af autoophugningsvirksomheden skal fremsendes til Rensund Kommune.

Varsel om påbud om fjernelse af virksomheden

Hvis kommunen ikke inden den 1. maj 2005 har modtaget en ansøgning om miljøgodkendelse, agter Rensund Kommune at påbyde virksomheden fjernet inden den 1. juni 2006. Inden Teknisk Forvaltning beslutter, om A/S Autogenbrug skal fjernes, skal forvaltningen med dette brev oplyse om virksomhedens ret til at udtale sig i sagen, således at virksomhedens synspunkter kan indgå i overvejelserne om påbuddet. Bemærkninger til et sådant påbud skal være kommunen i hænde senest den 15. april 2005.

Teknisk Forvaltning er gerne behjælpelig, såfremt der er spørgsmål i sagen.

Med venlig hilsen

Bemærkninger:

Tilsynsmyndighedens indgreb bør som nævnt i det foregående afsnit afvejes efter forholdene.

Ovenstående eksempel på såvel standsningsmeddelelse som varsling af krav om fjernelse af anlægget vil kunne anvendes, såfremt både driften af anlægget og selve anlæggets tilstedeværelse på det pågældende areal giver anledning til væsentlig forurening, der ikke kan nedsættes ved passende vilkår.

Hvis det alene er driften af anlægget, der medfører miljøproblemer, vil det være tilstrækkeligt at kræve driften standset, enten øjeblikkeligt eller med en frist.

Hvis hverken anlægget eller driften af anlægget giver anledning til væsentlig forurening, kan tilsynsmyndigheden vælge at lade virksomheden fortsætte aktiviteterne med en frist for at søge godkendelse. Der vil således her være tale om 'retlig lovliggørelse' dvs. lovliggørelse af eksisterende forhold.

2.5 Selvhjælpshandling

Selvhjælpshandling er tilsynsmyndighedens gennemførelse af

- 1) påbudte foranstaltninger for den ansvarliges regning efter udløbet af en fastsat frist (§ 69, stk. 1 nr. 4), eller
- 2) afværgende eller forebyggende foranstaltninger under nærmere fastsatte betingelser for den ansvarliges regning uden forudgående påbud (§ 70, stk. 1 og 2).

2.5.1 Generelle regler

Fire situationer

Selvhjælpshandling kan tages i anvendelse i 4 forskellige situationer:

- 1) som opfølgning af påbud/forbud jf. § 69, stk. 1, nr. 4,
- 2) som opfølgning af indskærpelse,
- 3) når umiddelbart indgreb er nødvendigt, jf. § 70, stk. 1, hvor iværksættelsen sker uden påbud og
- 4) til forebyggelse mod situationer som omfattes af § 70, stk. 1, i tilfælde hvor den forurenende virksomhed ikke længere er i drift, jf. § 70, stk. 2.

Desuden indeholder §§ 70 a (undersøgelser) og 70 b (egenkontrol) særlige regler for selvhjælpshandlinger i tilfælde, hvor retssikkerhedslovens § 10 finder anvendelse (selvinkriminering). § 70 b finder desuden anvendelse i andre tilfælde, hvor det af håndhævelsesmæssige eller miljømæssige grunde skønnes nødvendigt. Der henvises for en nærmere beskrivelse til afsnit 3.2.6. i Vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet.

Politianmeldelse

I selvhjælpssituationer bør tilsynsmyndigheden altid overveje, om der desuden er grundlag for at indgive politianmeldelse. Anmeldelse bør ske ved væsentlige lovovertrædelser, når de er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed.

Som nævnt i reglerne for meddelelse af påbud og indskærpelse, hhv. vejledningens afsnit 2.3.2. og 2.4.1., bør der almindeligvis indgives politianmeldelse, hvis et påbud eller en indskærpelse ikke efterkommes rettidigt.

Underretning

Beslutning om at foretage selvhjælpshandling skal varsles over for den ansvarlige, som skal have lejlighed til at udtale sig derom, inden selvhjælpshandlingen udføres. Det er altså de samme principper, som gælder for forbud/fjernelse efter § 69, stk. 1, nr. 1.

Såvel varslingen som den endelige beslutning skal så vidt muligt ske skriftligt for at undgå misforståelser og eventuelle bevismæssige problemer senere hen. I øvrigt vil en skriftlig meddelelse tillige ofte bevirke, at den ansvarlige selv udfører det fornødne.

Det skal ligeledes sikres, at virksomheden inden udførelsen af selvhjælpshandlingen får en varsel, der opfylder kravene i retssikkerhedslovens § 5, herunder angivelse af tidspunktet for selvhjælpshandlingen. Hovedreglen er, at varslingen skal ske mindst 14 dage før selvhjælpshandlingen udføres, men hvis der er behov for at handle hurtigere, er der mulighed for at give kortere varsel, jf. nærmere afsnit 2.2. i vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven.

Kun hvor betingelserne i § 70 er opfyldt, kan myndighederne straks foretage selvhjælp. I så fald er der også mulighed for i nødvendigt omfang at fravige varslingsreglerne i retssikkerhedsloven, jf. dennes § 5, stk. 4, nr. 4, og i stedet give en skriftlig eller mundtlig underretning på stedet, jf. nærmere afsnit 2.2.3. og 2.2.4 i vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet.

Beslutninger om selvhjælp kan ikke påklages.

Politiets bistand

Politiet yder, jf. § 87, stk. 2, tilsynsmyndigheden bistand til at udøve sine beføjelser. Bistanden består som regel i, at politiet efter anmodning sikrer tilsynsmyndigheden og den evt. rekvirerede arbejdskraft beskyttelse under opholdet på ejendommen.

Afvejning af mål og midler

Ved selvhjælpshandlinger skal mål og midler altid afvejes. Et indgreb skal naturligvis stå i et rimeligt forhold til det, der opnås derved. Dette proportionalitetsprincip gælder såvel den praktiske udførelse af selvhjælpshandlingen som de økonomiske omkostninger.

Tabsbegrænsningspligt

Hvis for eksempel et forbud mod drift af en enkelt maskine eller en del af en virksomhed ikke efterkommes, skal selvhjælpshandlingen - f.eks. afbrydelse af strømmen - søges begrænset til denne maskine.

Rekvireret bistand

Hvis den ansvarlige for forureningen kan træffes, bør tilsynsmyndigheden i akutte sager orientere denne om, hvilket firma der påtænkes rekvireret til opgaven - f.eks. et lokalt slamsugerfirma. Samtidig bør tilsynsmyndigheden spørge, om den ansvarlige har et bedre og/eller billigere forslag.

I mindre og ikke akutte sager kan tilsynsmyndigheden indhente et eller nogle få tilbud, som forelægges den ansvarlige samtidigt med, at denne får mulighed for inden en vis frist at fremkomme med et bedre og/eller billigere tilbud.

Udenretligt syn og skøn

I større sager og når tiden tillader det, kan tilsynsmyndigheden gå til domstolene (byretten) og anmode om dommerens udmelding af syns- og skønsmand til vurdering af omkostningerne ved det arbejde, der påtænkes udført som selvhjælpshandling.

Eksempler

Når tilsynsmyndigheden har håndteret sagen som f.eks. efter de beskrevne retningslinier, og betingelserne for at gennemføre kravet i øvrigt er opfyldt, er det den ansvarlige, som skal betale regningen.

Udpantningsret

Såfremt den ansvarlige ikke frivilligt betaler regningen for de udførte selvhjælpshandlinger, har tilsynsmyndigheden udpantningsret, jf. § 70, stk. 3, og der kan ske tvangsfuldbyrdelse ved fogedretten. Hvis sagen er kompliceret, kan fogedretten dog henvise tilsynsmyndigheden til at anlægge sag. Der er ikke fortrinsret for kravet. På en evt. tvangsauktion behandles dette som en almindelig fordring.

Dom for beløbet

Er der foretaget politianmeldelse, kan sagen om inddrivelse af udgifterne normalt behandles sammen med straffesagen, såfremt anklagemyndigheden anmodes derom.

2.5.2 Opfølgning på påbud/forbud

Hvis tidsfristen for efterkommelse af et påbud eller forbud er udløbet, uden at de påbudte foranstaltninger er udført, kan tilsynsmyndigheden iværksætte selvhjælpshandling jf. § 69, stk. 1, nr. 4.

Tidsfrist udløbet

Denne beføjelse vil for eksempel kunne anvendes, hvis et påbud til en virksomhed om at bortskaffe noget kemikalieaffald fra virksomhedens ejendom ikke er efterkommet ved fristens udløb. Normalt vil en sådan sag blive overdraget politiet med henblik på tvangsbøder, indtil forholdet er bragt i orden. Men virksomhedens økonomi kan være sådan, at økonomiske tvangsmidler er virkningsløse. I den situation vil selvhjælpshandling være mere hensigtsmæssig.

Fjernelse af kemikalieaffaldet kan rent praktisk foretages ved hjælp af medarbejdere fra den lokale modtageplads for olie- og kemikalieaffald.

Påbudet påklaget

Klage over et påbud har jf. § 95 i almindelighed opsættende virkning. Dette gælder såvel adressatens pligt til at gennemføre de påbudte foranstaltninger, som tilsynsmyndighedens mulighed for at iværksætte selvhjælpshandling.

Både tilsynsmyndigheden, jf. § 78, stk. 2, og klagemyndigheden, jf. § 95, stk. 1, kan bestemme, at klagen ikke skal have opsættende virkning. Klagemyndigheden (Miljøstyrelsen, og efter 1.1. 2007 Miljøklagenævnet) kan endvidere ophæve tilsynsmyndighedens bestemmelse om, at klagen ikke skal have opsættende virkning, jf. § 95, stk.2.

Når det er bestemt, at der ikke skal være opsættende virkning, kan selvhjælpshandlingen iværksættes, når fristen for efterkommelse af påbudet er udløbet, også selv om sagen ikke er færdigbehandlet af klagemyndigheden.

Tilsynsmyndigheden bør i en sådan situation rådføre sig med klagemyndigheden (Miljøstyrelsen, og efter d. 1. januar 2007 Miljøklagenævnet) før selvhjælpsforanstaltningerne iværksættes.

I samme situation bør tilsynsmyndigheden indgive politianmeldelse. Selv om politiet formentlig sætter sagen i bero, indtil klagemyndighedens afgørelse foreligger, vil politianmeldelsen være udtryk for en konsekvent håndhævelse af loven.

Kopi af politianmeldelsen bør tilsendes Miljøstyrelsen.

2.5.3 Opfølgning på indskærpelse

Når en indskærpelse om at bringe ulovlige forhold i orden ikke er efterkommet ved udløbet af tidsfristen, vil det normalt være på sin plads at indgive en politianmeldelse. Myndigheden kan også vælge at foretage selvhjælpsforanstaltninger med hjemmel i § 69, stk. 1, nr. 4. Beslutning om sådanne handlinger skal varsles mv., jf. afsnit 2.5.1.

Ved ulovlige forhold forstås såvel lovovertrædelser som overtrædelse af bekendtgørelser eller andre bestemmelser, fastsat med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, jf. det indledningsvist i afsnit 2.4. nævnte.

Ulovlig virksomhed

Etablering af en godkendelsespligtig bilophugningsplads uden forudgående godkendelse er et eksempel på en lovovertrædelse. Såfremt tilladelse til ophugningspladsen ikke efterfølgende kan meddeles, og såfremt en indskærpelse til ejeren om at lovliggøre forholdene, dvs. at fjerne bilerne, ikke efterkommes, kan tilsynsmyndigheden selv foretage det fornødne med hjemmel i § 69.

Opgaven vil rent praktisk bestå i at flytte bilerne til en godkendt bilophugningsplads. Omkostningerne herved vil kunne modregnes i vederlaget for de afleverede biler, før et evt. overskydende beløb udbetales ejeren.

Overtrædelse af bekendtgørelse

Overtrædelse af en bekendtgørelse kan f.eks. være manglende overholdelse af olietankbekendtgørelsens regler om sløjfning og afblænding af olietanke, der ikke længere anvendes, f.eks. efter overgang til fjernvarme eller naturgas. Her kan tilsynsmyndigheden efter fristens udløb f.eks. lade afblændingen foretage af en fagmand og lade tankens ejer betale regningen.

Vilkårsovertrædelse

Selvhjælpshandling i forbindelse med vilkårsovertrædelser vil som i de øvrige nævnte situationer bestå i, at tilsynsmyndigheden selv gennemfører de krævede foranstaltninger.

Tilsynsmyndigheden kan f.eks. lade en måling udføre for den ansvarliges regning, såfremt målingen klart og utvetydigt er fastsat som vilkår i en godkendelse, og såfremt en indskærpelse om at overholde vilkåret ikke efterkommes inden for den angivne frist.

Ved mere alvorlige vilkårsovertrædelser kan det blive nødvendigt for tilsynsmyndigheden at lukke en virksomhed ved hjælp af en standsningsmeddelelse, dvs. forbud mod fortsat drift af virksomheden. En sådan situation kan f.eks. være en virksomheds gentagne store overtrædelser af sin spildevandstilladelse med hensyn til det maksimalt tilladte indhold af tungmetaller i spildevandet. Også en standsningsmeddelelse skal varsles med lejlighed for virksomheden til at komme med bemærkninger. Se herom i afsnit 2.4.1.

2.5.4 Umiddelbart indgreb

I tilfælde af overhængende alvorlig fare for sundheden og i tilfælde, hvor øjeblikkelige indgreb er påkrævet for at afværge væsentlig forurening eller forureningens udbredelse, foretager tilsynsmyndigheden det nødvendige uden påbud og for den ansvarliges regning, jf. § 70, stk. 1.

I sådanne tilfælde er der også mulighed for, i nødvendigt omfang, at fravige varslingsreglerne i retssikkerhedslovens § 5, jf. § 5, stk. 4, nr. 4. Hvis der ikke varsles, skal der gives skriftlig eller mundtlig underretning på stedet, jf. retssikkerhedslovens § 5, stk. 6 og 7. Se nærmere afsnit 2.2.3. og 2.2.4. i vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet.

Pligt til selvhjælp i to situationer

Tilsynsmyndigheden har altså pligt til - uden påbud - at iværksætte selvhjælpshandlinger i flg. to situationer:

- hvis der foreligger overhængende alvorlig fare for sundheden, eller
- hvis et øjeblikkeligt indgreb er nødvendigt for at afværge en væsentlig forurening eller dennes udbredelse.

Hurtig reaktion nødvendig

I de fleste situationer vil der ikke herske tvivl om, hvorvidt forudsætningen for - og dermed pligten til - umiddelbare selvhjælpsforanstaltninger er til stede.

Tilsynsmyndigheden bør i tvivlssituationer være opmærksom på, at jo længere tid der går, før selvhjælpshandlingen besluttet og iværksættes, jo vanskeligere vil det efterfølgende blive at argumentere for, at indgreb uden forudgående påbud var nødvendigt, hvilket er betingelsen for fuldt ud at kræve udgifterne dækket af forureneren.

2.5.5 Forebyggelse mod forurening fra ophørte virksomheder

Bestemmelsen i § 70, stk. 2, skal muliggøre, at tilsynsmyndigheden om nødvendigt, efter at en virksomhed er lukket og eventuelt erklæret konkurs eller opløst, eller har solgt ejendommen eller på anden måde opgivet rådighedsretten, hvorved lovens almindelige håndhævelsesmidler i § 69, stk. 1, typisk ikke finder anvendelse, kan iværksætte de foranstaltninger, som skønnes nødvendige for at undgå, at der med tiden kan opstå en situation, der indebærer fare for sundhed eller forurening eller spredning heraf.

Det er ikke en betingelse, at de foranstaltninger, der skal kunne iværksættes efter den foreslåede bestemmelse, skal være begrundet i en aktuel eller konkret fare for sundhed eller miljøet, når blot det kan sandsynliggøres, at en sådan situation vil foreligge indenfor en overskuelig fremtid; det vil sige inden for nogle ganske få år.

Den tilstand, som skal søges forebygget, er beskrevet i § 70, stk. 1. Der kan ikke opstilles nogen almindelig, udtømmende regel for hvilke forhold, der klart vil indikere, at en overhængende forureningsfare på længere sigt vil foreligge. Det må i hvert enkelt tilfælde bero på tilsynsmyndighedens skøn.

Som eksempler på klare indikationer af, at et forebyggende tiltag kan være berettiget, kan dog nævnes nærliggende risiko for gennemtæring af tromler eller andet materiel i forbindelse med opbevaring af farligt affald, utilstrækkelig overdækning af forurenende materialer, fx aske/støv og manglende efterkontrol og monitorering af et lukket deponeringsanlæg.

Ved vurderingen af, om der foreligger en risiko for sundhed og miljø, kan der navnlig tages hensyn til virksomhedens placering i forhold til boligmassig bebyggelse, institutioner og områdets anvendelse i øvrigt samt grundvandet.

Bestemmelsen finder anvendelse over for alle typer af forurening. Da det er en betingelse for at kunne iværksætte forebyggende foranstaltninger, at virksomheden har indstillet driften, vil der typisk være tale om efterladt forurening i form af affald og forurenende stoffer og produkter, herunder råvarer.

2.6 Mistet miljøansvarlighed og mulighed for regulering af eksisterende driftsforhold

I afsnit 2.1.2 er miljømyndighedernes mulighed for forebyggende at regulere etablering af og udvidelser og ændringer af listevirksomheder, hvis den ansvarlige personkreds har mistet miljøansvarlighed, beskrevet. I det følgende afsnit beskrives de særlige reguleringsmuligheder, som miljømyndighederne har i forhold til eksisterende produktioner, når den ansvarlige personkreds mister miljøansvarlighed.

2.6.1 Tilbagekaldelse af godkendelse eller fastsættelse af særlige vilkår i en eksisterende godkendelse

Godkendelsesmyndigheden kan tilbagekalde en godkendelse eller fastsætte særlige vilkår om sikkerhedsstillelse jf. lovens § 39 a når den ansvarlige personkreds mister miljøansvarligheden jf. lovens § 41 d. Det drejer sig om følgende tre situationer:

- når indehaveren, medlemmer af indehaveres direktion eller bestyrelse eller andre med bestemmende indflydelse på virksomhedens drift, bliver omfattet af lovens § 40 a.
- når personer eller selskaber mv., der er omfattet af § 40a bliver ejer eller medejer af en virksomhed eller
- når personer, der er omfattet af § 40 a, indtræder i bestyrelse eller direktion i et selskab mv., der driver godkendt virksomhed.

Det er tilsynsmyndighedens skønsmæssige vurdering af sagens samlede omstændigheder, der er afgørende for, om tilsynsmyndigheden ønsker at gøre brug af et af de nævnte redskaber eller vælger at lade godkendelsen bestå uændret.

Tilbagekaldelse bør overvejes i de tilfælde, hvor miljøansvarligheden er mistet på baggrund af en dom om frihedsstraf efter § 110, stk. 2, eller bekendtgørelser med hjemmel i loven. Da tilbagekaldelse er et alvorligt indgreb i en bestående rettighed bør tilbagekaldelse kun finde anvendelse, når andre retshåndhævelsesmidler er utilstrækkelige.

I situationer hvor der ikke er grundlag for at tilbagekalde godkendelsen, men hvor tilsynsmyndigheden vurderer, at der er behov for en styrket kontrolmulighed, bør tilsynsmyndigheden overveje, om der skal fastsættes særlige vilkår. Det kan være vilkår, der fastsætter krav om, at egenkontrol fremover skal foretages af et uafhængigt laboratorium for virksomhedens regning, vilkår om sikkerhedsstillelse i henhold til lovens § 39 a, stk. 2, (se afsnit 2.1.2) eller anden form for skærpet kontrol.

Virksomheden skal varsles, hvis myndigheden ønsker at tilbagekalde en godkendelse eller fastsætte særlige vilkår, da der er tale om alvorlige indgreb i bestående rettigheder. I varslingen skal virksomheden gøres opmærksom på, at en sådan afgørelse vil blive truffet, og at virksomheden vil få lejlighed til at fremkomme med indsigelse mod afgørelsen inden, myndigheden træffer den endelige afgørelse. Forvarslet skal gives med en rimelig frist, således at virksomheden får mulighed for at ændre ledelsesforholdene, ledelsesstruktur, sikre fratreden af personer i bestyrelse eller direktion for derved at undgå afgørelsens effektivering.

2.7 Tilsynsmyndighedens dokumentation

2.7.1 Tilsynsmyndighedens undersøgelsesbeføjelser

I situationer, hvor tilsynsmyndigheden bliver opmærksom på forhold, der kan være i strid med loven, skal der foretages nærmere undersøgelser til afklaring heraf. Det er miljømyndighedens opgave at undersøge disse forhold.

Hvis lovovertrædelse kan konstateres, skal det besluttes, hvilke administrative indgreb der skal iværksættes, og om der evt. derudover skal indgives politianmeldelse.

Tilsynsmyndighedens undersøgelsesbeføjelser er fastlagt i miljøbeskyttelseslovens § 72 og § 87:

- § 72 giver tilsynsmyndigheden beføjelser til at kræve alle oplysninger af betydning for vurdering af forureningen og for eventuelle afhjælpende eller forebyggende foranstaltninger. Se afsnit 1.2. om de nærmere betingelserne for at benytte denne bestemmelse.
- § 87 giver tilsynsmyndigheden adgang til enhver ejendom for at håndhæve miljøbeskyttelsesloven og evt. foretage undersøgelser i forbindelse hermed og fjerne genstande m.v. uden retskendelse

Reglerne skal anvendes under overholdelse af retssikkerhedslovens regler. I forbindelse med § 72 indeholder retssikkerhedslovens § 10 begrænsninger, når der foreligger konkret mistanke. I forhold til § 87 indeholder retssikkerhedslovens kapitel 2 regler om varsling m.v. og § 9 afgrænser forholdet til politiets beføjelser efter retsplejeloven. Disse regler er nærmere beskrevet i vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet. Her findes endvidere en beskrivelse af reglerne i lovens §§ 70 a og 70 b.

Foruden pligten til at udlevere de oplysninger, som tilsynsmyndigheden kræver, har virksomheden, jf. § 71, pligt til at anmelde driftsforstyrrelser eller uheld til tilsynsmyndigheden, hvis der er sket væsentlig forurening, eller der er fare herfor.

Hvis lovovertrædelsen munder ud i en straffesag, er det af afgørende betydning, at tilsynsmyndigheden kan dokumentere sagens faktiske forløb og omkostninger, herunder:

- håndhævelsen i form af tilsynsmyndighedens egen indsats,
- den skete overtrædelse af loven, eller bestemmelser udstedt i medfør af loven, og
- de afholdte udgifter i forbindelse med undersøgelser og evt. forebyggelse eller afværgning af forurening.

2.7.2 Dokumentation for håndhævelse

Aktivt tilsyn

Tilsynsmyndigheden kan ikke nøjes med at behandle sagerne ved skrivebordet, men skal gennem reelt tilsyn på virksomhederne sikre miljøbeskyttelsesloven overholdt.

Tilsynsrapporterne er dokumentation for tilsynsbesøgene og bør indeholde detaljerede oplysninger om, hvad der er kontrolleret og konstateret under besøget. Hvis der konstateres overtrædelser skal rapporterne endvidere opfylde kravene i § 8 i retssikkerhedsloven og udleveres til virksomheden, jf. nærmere afsnit 2.3. i vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet.

Skriftligt påbud

Eventuelle mundtligt meddelte henstillinger eller påbud ved besøget bør straks efter tillige meddeles skriftligt, således at dokumentationen sikres, og der ikke kan opstå tvivl om indholdet. De formelle forhold omkring forhåndsvarsel og frist for efterkommelse af påbud er beskrevet i afsnit 2.3.

2.7.3 Dokumentation for forurening

Baggrund for påbud

Inden et påbud eller en indskærpelse meddeles, skal der i almindelighed foreligge dokumentation for de forhold, der begrundes meddelelsen. Dokumentation bør fremgå af tilsynsrapporten, gerne vedlagt eventuelle analyserapporter og fotos. (Om det særlige påbud uden dokumentation, se afsnit 2.7.5.).

Konstateret forurening

I en forureningssituation angives, hvilke forurenende stoffer der er tale om, samt så vidt muligt forureningens omfang og skadevirkning. Medmindre der er tale om en akut forurening, bør tilsynsmyndigheden desuden forsøge at tidsbestemme perioden, hvorigennem forureningen har fundet sted. Forureningens omfang bør søges kvantificeret, f.eks. som udstrækningen af forurenede areal, antal udledte PE eller koncentration af det forurenende stof i forhold til tilladt værdi. Skadevirkningen kan f.eks. angives som mængde grundvand, der skønnes truet af ulovlig deponering, antal nedsivende kg N pr. år fra gødningsforurening, skade på et vådområdes dyre- og planteliv etc.

Checkliste

I forureningssager kan det være nyttigt for tilsynsmyndigheden at anvende en checkliste over forhold, der kan have betydning for sagen, og som i givet fald kan udgøre bevismateriale.

Checklisten kan f.eks. udformes som vist herunder, hvor listen kan anvendes i større eller mindre omfang, afhængig af den konkrete sag:

Checkliste - forureningssager

A. Det faktiske forløb:

Hvem forurener.

- Stedet for forureningen.
- Hvori består forureningen (udledning til luft/jord/vandløb etc.).
- Hvilke paragraffer/andre bestemmelser/påbud er overtrådt.

- Hvor længe har forureningen stået på.
- Hvor stor er overtrædelsen i forhold til evt. tilladelse/vilkår (f.eks. angivet i mængde eller % af tilladt udledning).
- Foreliggende sagsakter (godkendelser, påbud, tilsynsrapporter, driftsjournaler, klager, mødereferater, notater osv.)
- Evt. anmelder og vidner.

B. Skyldsspørgsmålet:

- Det var ikke bare et uheld, fordi
- Forureneren kunne have undgået at forurene ved at
- Overtrædelsen begået med vilje, fordi
- Evt. tidligere overtrædelser.

C. Undersøgelser og anden dokumentation:

- Prøvetagningstidspunkt og -sted.
- Prøveudtager (f.eks. egen forvaltning, fælles kommunale miljøcentre eller andet laboratorium).
- Målinger/analyseparametre og anvendte metoder.
- Observationer, beskrivelse og vurdering heraf (f.eks. lækage/afledning, mængde, farve, lugt osv. og biologisk-/fysisk-/kemisk vurdering).
- Fotos og/eller evt. anden dokumentation (f.eks. farvestoftilsætning til påvisning af lækage eller afløb).

C. Miljøskadelighed:

- Beskrivelse af skader på recipient/reuseanlæg/andet.
- Notater om betydningen af overskredne parametre (f.eks.: "BI₅ er udtryk for For højt BI₅ betyder for recipienten/reuseanlægget, at").
- Evt. udtalelser fra sagkyndige.

D. Økonomisk fordel:

- Oplysninger om, hvori en evt. økonomisk fordel består.
- Oplysninger, som kommunen ligger inde med.
- Angivelse af, hvad politiet evt. bør undersøge nærmere.

Hurtig reaktion ved lovovertrædelse

Er der sket en overtrædelse af loven, eller bestemmelser eller vilkår fastsat i medfør af loven, er det vigtigt, at målinger og andre tekniske undersøgelser foretages umiddelbart efter, at de ulovlige forhold er konstateret. I modsat fald vil muligheden for at dokumentere overtrædelsen samt forureningens omfang og eventuelle skadevirkning ofte være forpasset.

Kvalificerede målinger

Bevisbyrden påhviler tilsynsmyndigheden, hvorfor kravet til kvaliteten af beviset skærpes, hvis dette skal danne basis for et indgreb. Også i en evt. efterfølgende retssag er det af helt afgørende betydning, at målinger og analyser er udført så kvalificeret, at der ikke kan rejses tvivl om resultaterne. Eksempelvis bør tilsynsmyndigheden lade målinger udføre af et akkrediteret laboratorium, hvis resultaterne skal tjene som fyldestgørende bevismateriale i en sag.

2.7.4 Dokumentation for udgifter

Ved en lovovertrædelse kan den ansvarlige i henhold til domspraksis pålægges at dække tilsynsmyndighedens udgifter til målinger og analyser.

Det er dog en forudsætning, at udgifterne kan dokumenteres og er rimelige. Det samme gælder omkostningerne i forbindelse med eventuelle selvhjælpsforanstaltninger, jf. vejledningens afsnit 2.5.

Tilsynsmyndigheden kan dog kun forvente godtgørelse for eksterne udgifter, dvs. betalte regninger. Uanset hvor god dokumentationen er, vil tiltalte ikke som led i en domsafgørelse få pålagt at betale for tilsynsmyndighedens eget sagsbehandlingsarbejde. Men udfører myndigheden entreprenørarbejde, kan dette normalt forlanges godtgjort.

2.7.5 Påbud uden dokumentation

Advarsel mod fejlinvestering

Tilsynsmyndigheden kan via påbud foregribe forurening fra endnu ikke etablerede virksomheder eller aktiviteter, som skønnes at kunne indebære en forureningsrisiko jf. § 41, stk. 1, sidste punktum (listevirksomheder), og § 42, stk. 2, og stk. 5 (andre virksomheder).

Virksomhederne kan på denne måde samtidig advares mod fejlinvesteringer i forbindelse med påtænkt etablering, ændring eller udvidelse af aktiviteterne.

Hvis en virksomhed f.eks. agter at etablere sig i et bestemt område eller ønsker at udvide eller ændre driften, kan tilsynsmyndigheden gøre opmærksom på, hvilke miljøforanstaltninger, der erfaringsmæssigt vil være nødvendige - og dermed kræves gennemført - for at undgå væsentlige gener for de omboende.

Herved har tilsynsmyndigheden forud advaret virksomheden mod fejlpositioner og har samtidig - med behørig frist for virksomheden til at melde tilbage, f.eks. 14 dage - forhåndsvarslet et påbud. Om nødvendigt kan dette herefter meddeles umiddelbart i forbindelse med igangsætning af driften. Om varsling og meddelelse af påbud henvises til afsnit 2.3.2.

3 Politianmeldelse, efterforskning og tiltalerejsning

3.1 Indgivelse af politianmeldelse

Administrative midler udtømt

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

Grove overtrædelser

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.

MBL § 68, ulovlige forhold bringes til ophør

Efter miljøbeskyttelseslovens § 68 har tilsynsmyndigheden pligt til at bringe ulovlige forhold til ophør. Hvor ulovligheden er fortsat uanset administrativt indgreb, f.eks. indskærpelse, påbud eller forbud, bør følgen normalt være politianmeldelse.

Den omstændighed, at lovliggørelse har fundet sted, enten ved at påbud er efterkommet, eller at der har været tale om en enkeltstående eller kortvarig ulovlighed, f.eks. udbringning af gylle på frossen jord eller afbrænding af halm eller kabelskrot, udelukker ikke, at der skal indgives politianmeldelse.

Retsforfølgning af grove lovovertrædelser

Den ansvarlige tilsynsmyndighed har i disse tilfælde pligt til at retsforfølge grove lovovertrædelser, som f.eks. forsætlige eller uagtsomme udledninger af væsentlige mængder af forurenende stoffer, jf. afsnit 3.1.2.

Hvis en tilsynsmyndighed svigter sine pligter ved positivt, f.eks. efter afstemning i udvalget, at beslutte, at der ikke skal indgives politianmeldelse i en sag om grov overtrædelse af lovgivningen, og hvor administrative midler ikke har bragt forholdet til ophør, kan følgen være, at Miljøstyrelsen meddeler politimesteren, at sagen bør forfølges, jf. dom afsagt af Retten i Skive den 17. juni 1992 ligesom Miljøstyrelsen kan anmelde de ansvarlige politikere til politiet eller i øvrigt indbringe sagen for statsamtmanden (efter 1. januar 2007 statsforvaltningerne). I sager om grov pligtforsømmelse kan kommunalbestyrelsesmedlemmer straffes med bøde, jf. kommunestyrelseslovens § 61.

Afvejning, prioritering

Det bør dog altid indgå i tilsynsmyndighedens vurdering af, om der skal indgives politianmeldelse, om sagen er egnet til strafferetlig forfølgelse ved domstolene, herunder om den kan holde. Uvæsentlige og bagatelagtige sager bør normalt ikke håndhæves med politianmeldelse, medmindre der er en særlig begrundelse herfor, f.eks. at der er tale om gentagelse. Ud fra en

lighedsbetragtning bør tilsynsmyndigheden følge en konsekvent linie i håndhævelsen af overtrædelser. Dog må tilsynsmyndighederne om nødvendigt, uden at dette vil kunne kritiseres, prioritere sagerne, således at ressourcerne først og fremmest sættes ind i de grove sager.

På grundlag heraf kan fastsættes visse almindelige retningslinier for indgivelse af politianmeldelse.

3.1.1 Overtrædelser af lovbundne forbud og pligter o.l.

3.1.1.1 Overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens §§ 19 og 27 samt forbud i bekendtgørelser

MBL §§ 19 og 27

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.

Ulovlig udledning til vandløb

Sager om ulovlig udledning til vandløb mv. har på landbrugsområdet typisk drejet sig om ulovlig udledning af gylle, ajle og møddingssaft. Der har i disse sager, navnlig i sagerne om mindre vandløbsforureninger under 1000 PE, dannet sig en praksis, jf. afsnit 3.6. Baggrunden for den konsekvente håndhævelse af disse sager er, at den generelle grovhed af overtrædelserne er ganske betydelig, jf. "Miljøstraffesager II", side 51 ff.

Sager om udledning og spild af bekæmpelsesmidler, hvor der ikke omgående sørges for afhjælpning af forureningen, bør endvidere håndhæves strengt, dvs. med indgivelse af politianmeldelse og evt. iværksættelse af selvhjælpshandling. I disse sager bør anmeldelsen også omfatte overtrædelse af § 59, nr. 11, i lov om kemiske stoffer og produkter.

Sager vedrørende industrien drejer sig typisk om ulovlig bortskaffelse af forurenende stoffer, herunder kemiske stoffer, til kloak eller vandløb, f.eks. ved spuling af befæstede arealer eller via anden spildevandsafledning, hvor faren for forurening er stor. Sådanne overtrædelser bør normalt føre til politianmeldelse.

MBL § 19, forurening af jord

Tilsvarende gælder klare overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 19, hvor en forsætlig eller uagtsom forurening af jord eller grundvand bør resultere i politianmeldelse. Selve jorden er også omfattet af beskyttelsen. Dette har dog overvejende betydning for forurening med kemiske stoffer, herunder farligt affald.

Bekendtgørelser, halm

En række bekendtgørelser indeholder forbud mod forskellige aktiviteter. Ulovlig afbrænding af halm, udbringning af gylle på frossen jord er hyppigt forekommende eksempler og bør normalt føre til politianmeldelse, ikke mindst fordi konsekvent reaktion er den eneste vej til at nedbringe antallet af disse overtrædelser.

3.1.1.2 Manglende tilladelse eller godkendelse

Udgangspunkt politianmeldelse

Påbegyndes aktiviteter, hvor forudgående tilladelse er nødvendig, f.eks. efter miljøbeskyttelseslovens §§ 19, stk. 4, 28 eller 33 eller efter en bekendtgørelse, er udgangspunktet, at klare overtrædelser bør føre til politianmeldelse. Med udtrykket "klare overtrædelser" menes, at der ikke foreligger retlig tvivl om, at den forurenende aktivitet krævede forudgående tilladelse.

Forurening, god/ond tro

Dette gælder både tilfælde, hvor aktiviteten har medført skade eller væsentlig forurening, eller der er opnået eller tilsigtet en økonomisk vinding.

Udledning af spildevand uden tilladelse må således behandles på samme måde, som ulovlig udledning af ajle og gylle. Væsentligt er, om den, der ulovligt påbegynder virksomhed, vidste eller burde vide, at tilladelse var nødvendig, dvs. om der foreligger god eller ond tro. Kan det godtgøres, at virksomheden er påbegyndt for at spare sagsbehandlingstid eller på forventet efterbevilling, bør reaktionen - uanset den administrative reaktion - være indgivelse af politianmeldelse.

"Snyd"

Strafforfølgning bør endvidere være reaktionen i sager, hvor der foreligger bevidst "snyd", dvs. hvor det oplyses, at et byggeri opføres til ikke-godkendelsespligtigt formål. Indrettes der alligevel godkendelsespligtig virksomhed, bør forholdet strafferetligt forfølges.

Formelle overtrædelser

Også rent formelle overtrædelser bør i grovere tilfælde strafforfølges, f.eks. ved gentagelse eller bevidst omgåelse, eller når der er tale om en virksomhed, der har erfaring nok til at vide bedre.

Ud fra en proportionalitetsbetragtning kan ovennævnte udgangspunkt om politianmeldelse fraviges, når den administrative reaktion har medført betydelige omkostninger, og ansøgning indgives omgående efter påtale. Hvis f.eks. den administrative reaktion har været forbud mod fortsat drift af virksomheden, evt. mod fortsættelse af påbegyndte bygge- og anlægsarbejder, og forbudet er efterkommet, og ansøgning om godkendelse efterfølgende indgivet, vil de økonomiske konsekvenser normalt være så betydelige, at strafferetlig forfølgning ikke er rimelig. Politianmeldelse bør endvidere undlades i sager om ulovlige mindre udvidelser eller ændringer, som måske vanskeligt kan dokumenteres, da ressourceindsatsen i sådanne sager er uforholdsmæssig stor i forhold til den miljømæssige gevinst.

VL-dom om ulovlig godkendelsespligtig udvidelse, MBL § 33

Et eksempel på en principiel straffesag om godkendelsespligt efter miljøbeskyttelseslovens § 35 (gældende lov § 33) er Vestre Landsrets dom af 5. september 1990, jf. "Miljøstraffesager V/9", hvor retten i en sag om ulovlig udvidelse af et dambrug udtalte, at for virksomheder, der bestod ved lovens ikrafttræden, må bestemmelsen forstås således, "at der skal indhentes forudgående godkendelse fra miljømyndighederne, såfremt virksomheden ønsker at udvide sin produktion til et niveau, der væsentligt overstiger niveauet forud for lovens ikrafttræden, og produktionsudvidelsen isoleret betraget vil medføre en forøgelse af forureningen set i forhold til forureningsniveauet forud for produktionsudvidelsen. Bestemmelsen må således antages at stille krav om forudgående godkendelse, selv om virksomheden har til hensigt i forbindelse med produktionsudvidelsen at

gennemføre foranstaltninger til imødegåelse af den forøgede forurening, idet godkendelsessystemet bl.a. har til formål at sikre, at det overlades til miljømyndighederne at tage stilling til, i hvilket omfang og på hvilke vilkår en produktionsudvidelse er miljømæssig forsvarlig. Af den anførte forståelse af bestemmelsen følger endvidere, at der skal indhentes godkendelse, selv om tidligere gennemførte forureningsbegrænsende foranstaltninger eller ændringer i øvrigt måtte bevirke, at den samlede forurening efter produktionsudvidelsen ikke overstiger forureningen på tidspunktet for lovens ikrafttræden. Baggrunden herfor er bl.a., at den modsatte forståelse ville kunne vanskeliggøre ønskværdige miljømæssige forbedringer."

Konklusion, godkendelsespligt

Konklusionen på dommen er således, at produktionsudvidelser, der isoleret betragtet vil medføre en forøget forurening, kræver forudgående godkendelse.

3.1.1.3 Manglende efterkommelse af lovbundne pligter

Manglende efterkommelse af pligter behandles som påbud

En række bekendtgørelser indeholder krav om eller pligt til etablering af særlige foranstaltninger, ofte inden en bestemt nærmere fastsat frist. Manglende efterkommelse af sådanne pligter bør behandles ligesom manglende efterkommelse af påbud, jf. nedenfor.

Myndighederne vil i disse sager ofte indskærpe reglerne evt. med en ganske kort frist for efterkommelse.

Sådanne indretningskrav findes bl.a. i reglerne om dambrug, pelsdyrfarme og husdyrgødning.

Det er væsentligt, at disse sager behandles konsekvent uden unødvendige fristforlængelser.

3.1.2 Vilkårsovertrædelser

Enkeltstående vilkårsovertrædelser

Reaktionen på overtrædelser af vilkår i godkendelser og tilladelser kan i en række tilfælde begrænses til anvendelse af administrative retsmidler. I tilfælde, hvor der er konstateret en mindre betydningsfuld, enkeltstående overtrædelse kan reaktionen begrænses til en indskærpelse fra tilsynsmyndighedens side. Er der tale om betydelige, enkeltstående vilkårsovertrædelser bør det desuden føre til påbud med krav om forebyggende foranstaltninger, medmindre det er så groft, at politianmeldelse bør indgives.

Grove, vedvarende eller gentagne overtrædelser

Der bør som hovedregel indgives politianmeldelse for grove, vedvarende eller gentagne overtrædelser af vilkår, der har til formål at begrænse en virksomheds forurening til et miljømæssigt forsvarligt niveau. Eksempelvis bør gentagne overskridelser af vilkår i en spildevandstilladelse med forurening eller væsentlig fare herfor til følge, opfølges af en politianmeldelse. Samtidig bør det i grove sager overvejes, om der bør nedlægges forbud mod virksomheden.

Ændrede vilkår

Det sker, at et vilkår ændres efter, at det har været overtrådt, således at f.eks. udledningen efterfølgende ville være helt eller delvis lovlig. Betydningen heraf i en evt. senere straffesag afhænger af overtrædelsens grovhed og i hvilket omfang, der er stillet yderligere krav om f.eks. rensning og kontrol ved vilkårsændringen. Udformningen af sanktionspåstanden må derfor bero på en konkret afvejning af overtrædelsen og myndighedens overvejelser i forbindelse med ændringer.

Selvangivelse

I almindelighed vil der ikke være tilstrækkelig anledning til at indgive politianmeldelse, såfremt en virksomhed straks fremsender oplysning om, at der som led i driftskontrollen er konstateret et enkeltstående tilfælde af vilkårsovertrædelser, og at virksomheden har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre vilkårenes overholdelse. Er der imidlertid tale om gentagne overtrædelser af vilkår, bør det, jf. ovenfor, overvejes at indgive politianmeldelse.

Vedrørende forholdet mellem egenkontrolforpligtelser og oplysningspligter i øvrigt og retssikkerhedslovens § 10 om selvinkriminering henvises til afsnit 3 i vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet.

Svagthed i sagerne

En svagthed i sager om vilkårsovertrædelse er, hvis vilkårene er uklart udformet. Sådanne vilkår er vanskelige at håndhæve, og det er derfor en forudsætning for retsforfølgningen, at vilkårene er klare og præcise.

3.1.3 Manglende efterkommelse af påbud eller forbud

Politianmeldelse, når påbud/forbud ikke efterkommes

Manglende efterkommelse af påbud eller forbud bør i almindelighed medføre, at tilsynsmyndigheden indgiver politianmeldelse, medmindre sagen er af underordnet betydning.

Fristforlængelse undgås

Det er væsentligt, at manglende efterkommelse af myndighedernes afgørelser håndhæves konsekvent, og at der ikke blot sker forlængelse af frister for efterkommelse, uden det har en fornuftig begrundelse. Forlængelse af frister bør kun komme på tale, hvis virksomheden har vist vilje til at efterkomme påbudet, og det ikke skyldes virksomhedens forhold, at efterkommelse ikke er sket, og at det klart forventes at afgørelsen vil være efterkommet efter fristforlængelsens udløb.

Forurening

Politianmeldelse bør i særlig grad komme på tale, hvis et påbud sigter på at få nedbragt en ganske væsentlig eller betydelig forurening. Et alternativ eller supplement til en politianmeldelse kan være, at der i overensstemmelse med retningslinierne i kap. 2 nedlægges forbud mod fortsat drift.

Ugyldige påbud

Hvis et påbud lider af formelle mangler, f.eks. manglende forvarsel i forbindelse med et påbud om at nedbringe forureningen, vil politimesteren afvise sagen og herigennem opfordre til, at der udstedes nyt påbud under iagttagelse af alle krav til sagsbehandlingen, jf. afsnit 2.3.3.

Forbud - selvhjælp

Hvor et forbud sigter mod at stoppe en meget alvorlig forurening, er en politianmeldelse ikke et egnet middel pga. sagsbehandlings varighed ved politisager og virksomhedens muligheder for at trække en politisag i langdrag. En selvhjælpshandling kan i stedet være den konsekvente opfølgning af et forbud.

3.2 Private anmeldelser

Politiet beslutter efterforskning

Politiet afgør, om en anmeldelse skal give anledning til efterforskning og tiltalerejsning. På miljøområdet indgives politianmeldelse normalt af tilsynsmyndigheden på baggrund af henvendelse fra en borger, efter tilsyn, hvor man er blevet opmærksom på en overtrædelse eller efter virksomhedens egen indberetning i forbindelse med egenkontrol. Tilsynsmyndighedens indstilling vil i disse tilfælde være politiet bekendt og indgå med stor vægt i sagen.

Græsrodsanmeldelser mv.

På miljøområdet modtager politiet imidlertid også et vist antal anmeldelser fra private personer, naboer, græsrodsbevægelser eller politiske partier, f.eks. et mindretal i kommunalbestyrelsen. Baggrunden er utilfredshed med eller mistillid til miljømyndighedens indsats.

Der er ikke noget i vejen for, at politiet selv iværksætter efterforskning af en sådan sag. Tilsynsmyndigheden skal dog i første omgang underrettes om anmeldelsen, og dens indstilling bør afklares. Har tilsynsmyndigheden ikke villet indgive anmeldelse eller ikke finder forholdet groft, må politiet vurdere, om der foreligger en strafbar adfærd, og om efterforskning skal iværksættes.

I en sådan sag vil politiet ikke som ellers under efterforskningen alene kunne støtte sig på tilsynsmyndighedens ekspertise, og må i hvert fald i større sager søge vejledning i Miljøstyrelsen. Tilsynsmyndigheden må dog efterkomme anmodninger fra politiet om udlevering af sagens materiale og som hovedregel besvare eventuelle spørgsmål fra politiet. Tilsynsmyndigheden må endvidere regne med, at politiet efterforsker sagen, hvis tilsynsmyndigheden har svigtet sine opgaver.

3.3 Politianmeldelsens udformning

Anmeldelsens indhold

Den politimæssige efterforskning skal klarlægge, om betingelserne for at pålægge strafansvar er til stede. Da spørgsmålet om, hvem tiltale skal rejses imod, ofte er et væsentligt element i efterforskningen, bør en politianmeldelse ikke i almindelighed indeholde en endelig vurdering af tiltalerspørgsmålet. Ved anmeldelsen, som bør ledsages af forskellige oplysninger, jf. nedenfor, bør politiet oplyses om overtrædelsen og anmodes om at iværksætte efterforskning. Endvidere bør tilsynsmyndigheden forelægges efterforskningsresultatet med henblik på at udtale sig om tiltalerspørgsmål og sanktionspåstanden, herunder grundlaget for konfiskations- og bødeberegningen, inden politimesteren tager stilling til, om der skal rejses tiltale.

En politianmeldelse bør indeholde nedennævnte elementer. Hvis tilsynsmyndigheden har anvendt en checkliste, jf. afsnit 2.7.3., kan de fleste oplysninger hentes derfra.

1. Angivelse af de personer eller det selskab, der anmeldes.
2. Hvilke regler, der er overtrådt, og efter hvilke bestemmelser, der kan straffes.
3. En kort beskrivelse af selve overtrædelsen, herunder hvornår eller i hvilket tidsrum eller tidspunkt, overtrædelsen formodes at være begået. Endvidere beskrivelse af forureningens omfang, udbredelse, farlighed mv., jf. "Miljøstraffesager IV", p. 7-9. Beskrivelse af evt. motiv, samt hvorledes virksomheden kunne forventes at handle. Endelig om der er omstændigheder, som søges nærmere belyst, herunder spørgsmål til brug for sanktionsfastsættelsen, jf. pkt. 5.
4. Beskrivelse af de miljømæssige konsekvenser, overtrædelsen har eller antages at ville få.
5. Evt. overslag over, hvad virksomheden har tjent eller sparet ved overtrædelsen.
6. Angivelse af og dokumentation for udgifter til eksterne analyser, der ønskes dækket.
7. Evt. anmodning om tvangsbøder.
8. Hele korrespondancen med anmeldte bør vedlægges, samt oplysning og evt. dokumentation for evt. tidligere overtrædelser.
9. Kontaktperson hos miljømyndigheden.
10. Anmodning om tilsendelse af efterforskningsresultatet, inden tiltale rejses, om kopi af anklageskrift, om at blive indkaldt til retsmøder samt kopi af rettens afgørelse.

Statsadvokaten orienteres

Når politianmeldelsen er indgivet i større miljø-sager, bør tilsynsmyndigheden orientere Statsadvokaten om politianmeldelsen.

Oplysninger til brug for sanktionspåstanden

Hvis der er tale om en lovovertrædelse på et område, hvor der foreligger en fast praksis for bødernes størrelse, bør tilsynsmyndigheden oplyse dette i anmeldelsen. Det ovenfor under pkt. 5. nævnte overslag over virksomhedens fortjeneste ved overtrædelsen kan ofte først opgøres efter efterforskningen. Tilsynsmyndigheden må da ved politianmeldelsen give f.eks. oplysninger om bortskaffelsesmetoder/priser, hvilke tiltag virksomheden skulle have foretaget og et prisoverslag. Når efterforskningen er afsluttet, kan tilsynsmyndigheden på politimesterens anmodning udtale sig om tiltalen/sanktionspåstanden.

Ingen aktindsigt i straffesager der behandles af politi og anklagemyndighed

Når der er taget stilling til, at en sag skal overgives til politiet, f.eks. efter indgivelse af politianmeldelse, er de fremsendte dokumenter ikke omfattet af aktindsigt, jf. offentlighedsloven § 2, stk. 1, og forvaltningslovens § 9, stk. 3. Dette gælder også selve anmeldelsen og eventuel senere skriftveksling mellem politi og miljømyndighed, samt de tilbageblevne kopier af disse skrivelser, m.v., der fortsat er i tilsynsmyndighedens besiddelse. Dette gælder dog ikke dokumenter, som tilsynsmyndigheden ikke sender til politiet i forbindelse med politianmeldelsen, fordi de skønnes uden betydning for straffesagen, samt dokumenter, som - parallelt med, at de indgår i en straffesag - også indgår i en forvaltningssag.

Dokumenterne vil indgå som bilagsmateriale i sagen, og tiltalte og dennes advokat vil derfor have adgang hertil.

For straffesager der behandles af andre forvaltningsmyndigheder, og som behandles efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger, gælder der særlige afvejningsregler efter denne lovs § 2, stk. 3.

Nedenstående er vist et eksempel på en politianmeldelse.

Politimesteren i Renby

Vedr. ulovlig udledning af gylle til Krystalåen.

Politimesteren anmodes om at iværksætte efterforskning med henblik på eventuel tiltalerejsning i anledning af en ulovlig udledning af gylle fra "Ågård" til Krystalåen. Landbruget ejes og drives af gårdejer N. P. Knudsen.

Renby kommune, ved miljøtekniker Kurt Olsen, konstaterede ved tilsyn på ejendommen den 29. marts 2005, at store mængder gylle strømmede fra Ågårdens marker til vejgrøften langs Renby landevej til Krystalåen.

Der er tale om en overtrædelse af mbl § 27, hvorefter stoffer, der kan forurene vandet, ikke må tilføres vandløb. Deuden er det en overtrædelse af husdyrgødningsbekendtgørelsens (bek. nr. 604 af 15. juli 2002) § 27, hvorefter flydende husdyrgødning, der udbringes på ubevoksede arealer, skal nedbringes hurtigst muligt og inden 6 timer, ligesom det ikke må udbringes på en måde og på sådanne arealer, at der er fare for, at gødningen, ensilagesaften eller spildevandet strømmer til søer eller vandløb, herunder dræn, ved tøbrud eller regnsky. Jf. mbl § 110, stk. 1, nr. 1 og husdyrgødningsbekendtgørelsens § 35, stk. 1, nr. 1.

Ved tilsynet blev det endvidere konstateret, at gyllen løb i en smelte-/regnvandsrende til en lavning, hvor der dannedes en lille sø. Herfra løb gyllen videre via grøften til åen ved Vejbroen ved Mørkegyde. Opstrøms udløbet var vandet klart og uden lugt, mens der nedstrøms var tiltagende slamaflejringer og en stærk lugt af gylle. En analyse af den udstrømmende væske bekræftede, at der var tale om gylle, jf. analyse A 376. Der er endvidere foretaget analyser af tilløbet i vejgrøften og i åen, som bekræfter, at der er tale om gylle i væsentlige mængder.

Forureningseffekten i åen er beregnet til 4000 PE. Der er ikke konstateret fiskedød i Krystalåen, men skade på smådyrsfaunaen kunne konstateres. Udledning af gylle i et vandløb vil i almindelighed skade vandløbets dyreliv som følge af ammoniakforgiftning og evt. iltvind i vandløbet. Der henvises i øvrigt til vedlagte rapport om sagens forløb og resultatet af en undersøgelse af forholdene i og omkring Krystalåen. Der henvises endvidere til de vedlagte fotos, optaget på stedet, samt til 3 analyser, udtaget ved udløbet i grøften, i selve grøften og i Krystalåen.

Ejeren, N. P. Knudsen har i brev af 1. april 2005 oplyst¹, at i midten af marts var gylletankene fulde. Han havde disponeret efter, at det blev forår omkring 1. marts, men da var det stadig frost. Da tankene var fulde, kørte han 120 t gylle ud på ca. 1 ha mark. Den 25. - 26. marts blev det tøvejr, og gylle strømmede via vejgrøften til den nærliggende Krystalå, jf. vedlagte kort, hvor forløbet er indtegnet.

N. P. Knudsen har endvidere oplyst, at han havde udbragt gyllen, fordi han havde vurderet, at hvis gylletankene løb over, ville gyllen løbe ud i vandløbet og skade dyrelivet heri.

Renby Kommune skal bemærke, at kommunen anser ovennævnte regler i miljøbeskyttelsesloven og husdyrgødningsbekendtgørelsen for overtrådt. At gylletankenes kapacitet er for lille er forudsigteligt som følge af Knudsens egen tilrettelæggelse af svineopdrætningen. Den manglende opbevaringskapacitet undskylder således ikke det skete.

Renby Kommune udgifter til analyser og nødvendig dokumentation af udledningen beløber sig til ialt kr. 5.650. Fakturaer vedlægges i kopi. Renby Kommune anmoder om, at dette beløb lægges oven i bøden som sagsomkostninger, således at kommunen opnår dækning for sine afholdte udgifter.

Sagens bilag, herunder tilsynsrapporter vedlægges.
Kontaktperson er Kurt Olsen, lokal 1234.

Når efterforskningen er afsluttet, bedes resultatet heraf fremsendt til kommunen. Kommunen bedes desuden holdt orienteret om evt. retsmøder, samt tilsendt kopi af anklageskrift og rettens afgørelse. Kopi af dommen bedes tilsendt Miljøstyrelsen, Strandgade 29, 1401 København K.

Tavshedspligt

¹ Det forudsættes her, at retssikkerhedslovens § 10 er overholdt, og at oplysningerne fra den anmeldte altså er givet frivilligt på baggrund af en korrekt vejledning fra tilsynsmyndigheden om, at han ikke har pligt til at udtale sig, og at oplysningerne vil blive videregivet til politiet. Hvis dette ikke fremgår af det medsendte materiale i øvrigt, kan det være relevant at gøre opmærksom herpå i anmeldelsen. Se om § 10 i øvrigt i afsnit 3 i vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet.

Offentligheden bør normalt ikke underrettes om en politianmeldelse, når forholdet kan henføres til bestemte personer. Man bør heller ikke udtale sig om evt. strafskyld og bødestørrelse. Sådanne udtalelser kan efter omstændighederne være en krænkelse af myndighedens tavshedspligt og retsplejelovens regler.

3.4 Efterforskningen og samarbejdet med politiet og anklagemyndigheden

Når politianmeldelse er indgivet er sagen "overdraget" fra tilsynsmyndigheden til politiet til nærmere efterforskning. Politiets sagsbehandling sker i henhold til retsplejelovens regler og det er alene politiet, der må skaffe oplysninger til brug for straffesagen.

Tilsynsmyndigheden skal fortsat føre miljøtilsyn med en forurenende virksomhed som er politianmeldt. Dette skal ske under overholdelse af retssikkerhedslovens §§ 9-10 og afsnit 3 i vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet.

Der vil fortsat være et vist samarbejde mellem politi og miljømyndighed om sagen under efterforskningen og om tiltale og sanktionspåstand som beskrevet nedenfor.

Efterforskning iværksættes

Den politimæssige efterforskning har til formål at klarlægge, om betingelserne for at pålægge strafansvar er til stede. Efterforskningen kan iværksættes af politiet af egen drift eller efter anmeldelse. Oftest vil efterforskningen tage udgangspunkt i en anmeldelse fra tilsynsmyndigheden og hermed på grundlag af de undersøgelser, som tilsynsmyndigheden allerede har foretaget.

Rejseholdet

I store sager, der kræver en særlig efterforskningsindsats, kan politimesteren rekvirere bistand fra Rigspolitechefens Rejsehold, der har en særlig miljøafdeling.

Rigsadvokatmeddelelse nr. 9/1998

I rigsadvokatmeddelelse nr. 9/1998 har Rigsadvokaten fastsat retningslinjer for behandling af miljøstraffesager. Hensigten er, at der gennemføres en hurtigere og mere effektiv sagsbehandling. Det fremgår af meddelelsen, at der i samtlige sager fra efterforskningens begyndelse skal inddrages en jurist i sagsbehandlingen, at statsadvokaterne inddrages i videre omfang, at Miljøstyrelsen inddrages i større og vanskelige sager og ikke mindst, at der etableres et tæt og løbende samarbejde mellem politiet og miljømyndighederne både generelt og i de konkrete sager.

Det fremgår endvidere, at der ved indledningen af efterforskningen etableres en forbindelse mellem politiet og miljømyndigheden. Samarbejdet bør fortsætte under hele sagens forløb i takt med fremkomsten af nye relevante oplysninger angående sagens bevistemaer.

Kontakten mellem politiet og miljømyndigheden har bl.a. til formål at afklare eventuelle spørgsmål vedrørende den forvaltningsretlige og juridiske behandling af sagen. Hvis det skønnes nødvendigt, at der skal tilvejebringes yderligere oplysninger af faglig, erhvervmæssig, miljømæssig eller teknologisk art, kan disse oplysninger om nødvendigt indhentes med bistand

fra eller ved høring af miljømyndigheden. Miljømyndigheden må endvidere efter politiets anmodning gennemgå og redegøre for de forhold af miljømæssig- og teknologisk karakter, som har særlig betydning for bedømmelsen af sagen.

Inddragelse af Statsadvokaten og Miljøstyrelsen under efterforskningen

I sager vedrørende mistanke om betydelige overtrædelser af miljøbeskyttelseslovgivningen bør politiet involvere Statsadvokaten på det tidligst mulige tidspunkt under efterforskningen med henblik på at fastlægge sigtelsens omfang jf. pkt. 2.3 i rigsadvokatmeddelelse nr. 9/1998. Efter Statsadvokatens bestemmelse, kan politiet endvidere forelægge konkrete spørgsmål om sagen eller spørgsmål i tilknytning hertil for Miljøstyrelsen under efterforskningen. Sager bør dog som hovedregel først forelægges for Miljøstyrelsen, når efterforskningen er afsluttet, jf. rigsadvokatmeddelelsen pkt. 3.3.

Tilsynsmyndighedens og politiets adgang til oplysninger

Efter loven varetager miljømyndighederne den grundlæggende kontrol og undersøgelse af overtrædelser og er herudover tillagt en række andre beføjelser, jf. afsnit 2.7.1. vedr. miljømyndighedernes undersøgelsesbeføjelser.

Hvis tilsynsmyndighedens undersøgelser har ført til, at der er tale om en overtrædelse, der bør strafforfølges, kommer politiets efterforskning typisk ind som en overbygning på tilsynsmyndighedens grundlag. Hvor tilsynsmyndigheden efter loven har en relativt vid adgang til at undersøge og oplyse en administrativ sag, må politiet i sin efterforskning følge retsplejelovens regler om ransagning mv. og har således ikke adgang til ejendomme eller krav på udlevering af materiale uden retskendelse. Politiet har heller ikke krav på oplysninger fra en sigtet.

Miljømyndigheden må dog ikke bruge sine administrative beføjelser til at skaffe sig adgang til ejendom eller bruge oplysningspligter for at skaffe oplysninger til brug for straffesagen, jf. retssikkerhedslovens § 9 og § 10, jf. nærmere afsnit 3 i vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet. Hvis politiet ønsker yderligere oplysninger, som myndigheden ikke allerede er i besiddelse af, må retsplejelovens regler anvendes.

Vedrørende myndighedernes adgang til forud for og parallelt med en straffesag til at anvende administrative beføjelser til brug for deres administrative opgaver, henvises til afsnit 3 i vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet.

Afhøring

Efterforskningen vil i øvrigt navnlig bestå i afhøringer, som er en egentlig politiopgave.

Efterforskning afsluttet, forelæggelse for tilsynsmyndigheden

Når den politimæssige efterforskning er afsluttet, vil der være grundlag for at tage stilling til tiltalespørgsmålet. Efterforskningen vil klarlægge, om betingelserne for at pålægge strafansvar er til stede, herunder om enkeltpersoner kan antages at have pådraget sig ansvar i forbindelse med kollektive enheders overtrædelser. Begivenhedsforløbet vil være klarlagt og ansvaret søgt placeret. Der vil være skabt grundlag for at vurdere, hvem sagen skal rettes imod, den subjektive tilregnelser (dvs. om overtrædelser er

sket forsætligt eller uagtsomt) og størrelsen af den økonomiske vinding, der eventuelt er opnået ved overtrædelsen.

Politimesteren vil i almindelighed forelægge efterforskningsresultatet for tilsynsmyndigheden, med anmodning om en udtalelse om tiltalerejsning, tiltalens udformning og sanktionspåstanden, jf. nedenfor og rigsadvokatmeddelelse nr. 9/1998 pkt. 3.1.

Forelæggelse unødvendig

Forelæggelse for tilsynsmyndigheden vil dog være unødvendig i kurante sager, hvor der har dannet sig en praksis. Sådanne sager kan være halmafabrikeringssager, jf. "Miljøstraffesager VI", s.9, , manglende efterkommelse af påbud om sløjfning af gamle olietanke eller manglende overholdelse af regelbundne pligter, eksempelvis etablering af bundfældningsanlæg, møddingsplads, gyllebeholder eller staldindretning. Tilsvarende gælder, hvis miljømyndigheden tidligere under sagen - f.eks. ved indgivelse af politianmeldelse - har udtalt sig om disse spørgsmål, og der ikke i forbindelse med efterforskningen er fremkommet væsentlige nye oplysninger.

Tilsynsmyndighedens (eller andre miljømyndigheders) udtalelse vil i praksis have betydelig vægt, når politimesteren skal afgøre, om der skal rejses tiltale.

Afhøring og samarbejde med politimesteren

Der kan spares megen tid og undgås misforståelser, hvis politi og miljømyndighed drøfter såvel generelle samarbejdsspørgsmål som konkrete sager. I rigsadvokatmeddelelse nr. 9/1998 er det i pkt. 6.1 fastlagt, at politimestrene med jævne mellemrum bør afholde møde med miljømyndighederne. Ligeledes vil det være nyttigt, at en tekniker fra myndigheden deltager, når politiet foretager afhøringer med henblik på at sikre, at sagen bliver så godt belyst som muligt.

Samarbejde om at indhente nødvendige oplysninger

Miljømyndigheden må derfor sammen med politi/anklagemyndighed medvirke til at sikre, at retten får forelagt de nødvendige oplysninger om skade på miljøet eller fare herfor og opnået eller tilsigtet økonomisk fordel.

Eksempelvis vil det have betydning i sager om ulovlige udledninger, at der foreligger oplysninger om de pågældende stoffers miljøskadelige egenskaber, og at der redegøres for den miljømæssige begrundelse for den regulering, der finder sted gennem vilkår i godkendelser og tilladelser. På tilsvarende måde må der i sager om ulovlige udledninger af gylle, ajle og ensilagesaft oplyses om de skadevirkninger, som sådanne udledninger forvolder i vandområderne. I sager om mindre vandløbsforureninger under 1000 PE, vil angivelse i PE af forureningen være tilstrækkelig dokumentation. Ved forurening af jorden bør redegøres for nedsivning og skade på grundvand, herunder vandforsyningen, eller hvis der er særlige problemer ved anvendelsen af ejendommen. Naturvidenskabelige fagudtryk bør forklares og redegørelser bør så vidt muligt skrives i et jævnt sprog med henblik på at skabe forståelse for miljøproblemets karakter i den konkrete sag.

I forbindelse med sagens forberedelse vil det blive afklaret, i hvilket omfang politimesteren skal forelægge sådanne oplysninger om overtrædelsen for retten, og i hvilket omfang der skal føres sagkyndige vidner.

Efter efterforskning

Når efterforskningen er afsluttet afgør politimesteren, om der skal rejses tiltale. Det sker efter en evt. forelæggelse af sagen til udtalelse om sagens faktiske omstændigheder og miljømæssige aspekter, samt tiltalespørgsmålet for vedkommende tilsynsmyndighed. Hvis tilsynsmyndigheden finder, at der bør rejses tiltale, må der så vidt muligt afgives en udtalelse om sanktionspåstanden, og eventuelle tvivlsspørgsmål afklares med politimesteren. Det må endvidere oplyses, hvem der i givet fald skal indkaldes til retsmøder i sagen. Om sager, der er forelagt Statsadvokaten, Rigsadvokaten og Miljøstyrelsen når efterforskningen er afsluttet, se afsnit 3.11.1.

3.5 strafansvar efter miljølovgivningen

3.5.1 Hvem kan straffes?

Efter miljøbeskyttelsesloven § 110, stk. 1, straffes "den, der....overtræder eller undlader at efterkomme" de nævnte bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven. Det vil sige alle fysiske personer, der bevisligt er skyldige. Den nærmere afgrænsning af personkredsen foregår efter strafferettens almindelige principper for strafansvar.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 4, og efter en række bekendtgørelser fastsat med hjemmel i loven kan også selskaber m.v. (juridiske personer) straffes for overtrædelse af miljølovgivningen efter reglerne i straffelovens kapitel 5.

Reglen om selskabsansvar indebærer, at enhver juridisk person, herunder aktie-, anparts- og andelsselskaber, interessentskaber, foreninger, fonde, boer, kommuner og statslige myndigheder kan ifalde et strafansvar (straffelovens § 26, stk. 1). Dette gælder endvidere enkeltmandsvirksomheder, for så vidt disse navnlig under hensyn til deres størrelse og organisation kan sidestilles med de førstnævnte selskaber (straffelovens § 26, stk. 2).

Det er endvidere en forudsætning for at pålægge et selskab et strafansvar, at der indenfor dens virksomhed er begået en lovovertrædelse, der kan tilregnes en eller flere til virksomheden tilknyttede personer eller selskabet som sådan.

3.5.2 Hvem skal tiltalen rejses i mod?

Inden for miljøstrafferetten rammer strafansvaret ofte virksomheder eller selskaber.

Hovedreglen er, at tiltalen rejses mod virksomheden som sådan.

Der kan dog i visse tilfælde rejses tiltale mod en eller flere fysiske personer, hvor en overordnet har handlet forsætligt eller groft uagtsomt. Personligt ansvar gøres normalt ikke gældende, når overtrædelsen er af underordnet betydning. Til brug for vurderingen af om der tillige med tiltalen mod virksomheden skal rejses tiltale mod en eller flere fysiske personer gennemgås nedenfor nogle hovedprincipper. For yderligere detaljer henvises til rigsadvokatmeddelelse nr. 5/1999 om valg af ansvarssubjekt i sager om virksomhedsansvar.

Når virksomheden er omfattet af straffelovens § 26, stk. 1 (enhver juridisk person)

Som udgangspunkt rejses tiltale mod virksomheden. Har direktøren eller andre overordnede ansatte handlet forsætligt eller udvist grov uagtsomhed, skal tiltalen dog foruden imod virksomheden, rejses mod den eller de personligt ansvarlige.

Tiltale mod underordnede ansatte finder i almindelighed ikke sted, medmindre der er særlige omstændigheder. Er der grundlag for at nedlægge påstand om frihedsstraf, må dette ske over for en fysisk person.

Når den daglige leder må antages at være enerådende om selskabets forhold fx hovedaktionær eller hovedanpartshaver gælder de samme principper. Dog kan der i særlige tilfælde blive tale om at rejse tiltale mod den daglige leder, uanset denne ikke har begået lovovertrædelsen med fortsæt eller grov uagtsomhed.

Når virksomheden er omfattet af straffelovens § 26, stk. 2 (enkeltmandsvirksomheder)

Udgangspunktet er det samme, at tiltalen rejses mod virksomheden som sådan. Der rejses imidlertid tiltale mod ejeren, når denne har handlet forsætligt eller udvist grov uagtsomhed. I disse tilfælde rejses der ikke tillige tiltale mod virksomheden.

Der rejses tiltale mod overordnede ansatte, såfremt disse har handlet forsætligt eller groft uagtsomt. I disse tilfælde, rejses der tillige tiltale enten mod virksomheden som sådan eller mod ejeren personligt, såfremt denne har handlet forsætligt eller ved grov uagtsomhed.

Tiltale mod underordnede ansatte finder i almindelighed ikke sted, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Skulle dette være tilfældet, rejses der parallelt hermed tiltale mod virksomheden som sådan eller mod ejeren personligt, hvis denne har handlet forsætligt eller ved grov uagtsomhed.

Kommuner og statslige myndigheder

Kommuner og statslige myndigheder, kan kun straffes for overtrædelser af lovgivningen, der begås i forbindelse med udøvelse af virksomhed, der kan sidestilles med virksomhed udøvet af private, jf. straffelovens § 27, stk.2. Dvs. overtrædelsen skal være begået i myndighedens egenskab af driftsherre og ikke som led i myndighedsudøvelse. Et eksempel er overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven i forbindelse med driften af et kommunalt rensningsanlæg.

3.5.3 Hvem skal påstand om konfiskation rejses imod?

Såfremt der er tale om en sag, hvor det kommer på tale at søge den eventuelt opnåede eller tilsigtede økonomiske fordel, herunder besparelse, inddraget ved konfiskations- og bødepåstand skal denne fordel søges inddraget overfor virksomheden. Er der samtidig rejst sag mod en fysisk person, kan det være tilstrækkeligt at medindstævne virksomheden under sagen mod den fysiske person med påstand om konfiskation af det opnåede udbytte, jf. rigsadvokatmeddelelse nr. 5/1999, pkt. 4.

3.6 Sanktionsfastsættelse

Det er anklagemyndigheden der endeligt afgør hvilken påstand herunder om sanktion, der skal nedlægges i retten.

Miljøbeskyttelsesloven § 110, stk. 1-2

Strafferammen i miljøbeskyttelsesloven, jf. § 110, stk. 1, indeholder bøde. Under skærpende omstændigheder kan straffen stige til fængsel i indtil 2 år, jf. § 110, stk. 2. Bødestraf er den mest almindelige sanktion.

Tiltale efter lovens § 110, stk. 2, er aktuel hvis overtrædelsen er begået med fortsæt eller grov uagtsomhed, og der ved overtrædelsen er 1) voldt skade på miljøet eller fare herfor eller 2) opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre herunder besparelser.

Opdelingen i § 110, stk. 1 og 2, indebærer, at der straffes med bøde efter § 110, stk. 1, i de tilfælde hvor betingelserne i § 110, stk. 2, ikke er til stede dvs. hvis overtrædelsen er begået med simpel uagtsomhed eller hvis der uanset, at der var tale om overtrædelse begået med fortsæt eller grov uagtsomhed ikke er forvoldt skade på miljøet eller fremkaldt fare herfor og der ikke er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel.

Det anbefales, at påstand om bøde sker efter lovens § 110, stk. 2, frem for efter lovens § 110, stk. 1, hvis betingelserne er til stede. Dette muliggør højere bøder og frihedsstraf og at tiltalte efterfølgende kan blive omfattet af miljøansvarlighedsregisteret se afsnit 2.6.3.

Konfiskation, Miljøbeskyttelsesloven § 110, stk. 5

Det må ikke kunne betale sig at overtræde miljøbeskyttelsesloven.

Derfor er det udgangspunktet for straffastsættelsen efter lovens § 110, stk. 5, at der skal ske konfiskation af en opnået økonomisk fordel ved overtrædelsen.

Der skal også ske konfiskation ved formelle overtrædelser, dvs. overtrædelser, hvor der ikke er voldt skade på miljøet eller fare herfor. Fx hvor der er påbegyndt etablering eller udvidelse af en listevirksomhed uden, at der foreligger godkendelse. Dette gælder også i situationer, hvor godkendelsen ville være blevet meddelt, hvis ansøgning var blevet indgivet.

Lovhjemlen for konfiskation findes i straffelovens kapitel 9. Den væsentligste bestemmelse er straffelovens § 75, hvorefter: "Udbyttet ved en strafbar handling eller et hertil svarende beløb kan helt eller delvis konfiskeres. Savnes der fornødent grundlag til at fastslå beløbets størrelse, kan der konfiskeres et beløb, som skønnes at svare til det indvundne beløb...".

Lovgivningen åbner således mulighed for konfiskation af et skønsmæssigt fastsat beløb, hvor det ikke er muligt nærmere at beregne størrelsen af den indvundne fortjeneste. Konfiskation er ikke en straf men en "anden retsfølge", hvilket bl.a. har den betydning, at et konfiskeret beløb - i modsætning til en bøde - kan fradrages på den dømtes regnskab.

Det er fortjenesten ved den ulovlige aktivitet, som skal konfiskeres. Den ulovlige fortjeneste beregnes i almindelighed som bruttofortjeneste, hvilket

vil sige den opnåede merindtægt eller besparelse **uden** fradrag af generelle omkostninger. Ved generelle omkostninger forstås omkostninger, der er fælles for lovlige og ulovlige aktiviteter (f.eks. husleje). Der kan i et vist omfang ske fradrag for variable udgifter, der er knyttet til den ulovlige aktivitet (f.eks. råvarer i forbindelse med en ulovlig (mer-)produktion), men man bør næppe strække omfanget af disse udgifter for vidt. Se endvidere Miljøstraffesager V, s. 9.

På dambrugsområdet er konfiskation benyttet i relativt mange sager og der har med tiden udviklet sig en standardiseret beregningsmodel. Konfiskation har også været anvendt i sager om overtrædelse af emissionsvilkår i en miljøgodkendelse, ulovlig deponering, ulovlig merudledning eller merproduktion, hvor en klar fortjeneste/besparelse er bevist.

Miljømyndighedens fornemste opgave i forhold til at kunne nedlægge såvel konfiskations- som bødepåstand vil være at bistå anklagemyndigheden og i forbindelse med politianmeldelsen indsende beregninger og tal, der så detaljeret som muligt illustrerer virksomhedens nettofortjeneste/nettobesparelse.

Beregning af fortjeneste

Fortjeneste/besparelse, bør beregnes skriftligt.

Eksempel:

a. Besparelsen ved at udskyde investering i f.eks. rensningsanlæg beregnes som anlægsudgifterne x realrente samt tillægges afskrivning for forsinkelsesperioden.

b. Ulovlig bortskaffelse af affald beregnes efter, hvad aflevering til Kommunekemi eller anden (billigere) lovlig bortskaffelse ville have kostet. For sen aflevering beregnes jf. pkt. a.

c. Besparelsen ved anvendelse af ulovligt råstof, f.eks. spildolie i stedet for fuelolie, beregnes som prisforskellen til lovligt råstof.

d. Undertiden kan en positiv fortjeneste beregnes, f.eks. ved ulovligt salg af kemikalier.

Eksempel:

A/S har ulovligt sprøjtelakeret brovægte udendørs 1 år. En hal ville have kostet 300.000 kr. Realrente 10%, afskrivning 20 år.

Besparelse: årlig annuitetsydelse på et 10%, 20-årigt lån (tabelbankoplysning) er f.eks. 32.000 kr.

Hvis der kun er bevis for, at 4 vægte er lakeret ulovligt, og de kunne være lakeret for 1.000 kr./stk. af et malerfirma, er fortjenesten 4.000 kr. plus transport, fratrukket udgifterne ved egen lakering (men ikke virksomhedens generelle udgifter).

Hvis det ikke er muligt at beregne eller dokumentere den økonomiske fordel, skal der tages særskilt hensyn hertil ved udmåling af en bøde, herunder en eventuel tillægsbøde jf. lovens § 110, stk. 5.

Målet om, at det ikke må kunne betale sig at overtræde loven, opnås bedst, hvor der idømmes konfiskation i kombination med bøder med en præventiv effekt.

Bøder

Hvis der alene nedlægges påstand om bødestraf efter lovens § 110, stk. 1 eller 2, skal der ved nedlæggelse af bødepåstand tages særskilt hensyn til, om

der ved overtrædelsen er opnået en økonomisk fordel, jf. lovens § 110, stk. 5. Det følger endvidere af straffelovens regler om udmåling af bødestraf, at dette princip er aktuelt uanset om den økonomiske fordel er opnået eller tilsigtet. En indstilling om bøde, som er baseret på en beregning af en opnået økonomisk fordel, vil have større mulighed for at blive fulgt af anklagemyndigheden og domstolene, end en påstand baseret på et skøn. Domstolene vil således normalt lade beregningen danne udgangspunkt for bøden. Når miljømyndigheden derfor bliver anmodet om en udtalelse om sanktionsfastsættelsen, vil en sådan beregning være den væsentligste oplysning.

Også lovovertrædelsens grovhed, jf. nedenfor, har en væsentlig betydning for påstanden om bødestraf, og miljømyndigheden må derfor udtale sig om bl.a. den miljømæssige side herunder, om der ved overtrædelsen er sket skade på miljøet eller er fremkaldt fare herfor. Da reglerne netop tilsigter en beskyttelse af miljøet findes det at være en skærpende omstændighed, at miljøet har lidt overlast eller været udsat for risici herfor. Endelig har gerningsmandens personlige forhold betydning for strafudmålingen, jf. straffelovens regler om straffastsættelse. Herunder vil det kunne medføre strengere straf, hvis der er tale om et gentagelsestilfælde.

En oplysning om evt. domspraksis kan endvidere være væsentlig. Miljøstyrelsen kan rådspørges herom.

En bøde kan ikke som en konfiskation trækkes fra på den dømtes skatteregnskab. Når en bøde er fastsat ved dom, vil det normalt blive bestemt, hvad der vil ske, hvis bøden ikke bliver betalt. Retten vil således normalt fastsætte en såkaldt forvandlingsstraf, dvs. idømme et nærmere bestemt antal dages fængsel.

Takstmæssige bøder, praksis

På en række områder har der efterhånden dannet sig en praksis, hvor bøderne er takstmæssige. Dette gælder udspredning af gylle på frossen jord, vandløbsforureninger under 1000 PE, halmafbrænding og i et vist omfang manglende efterkommelse af påbud om fjernelse/sløjfning af 20 år gamle olietanke.

Beregning af bøder

Hvis der kan fremsættes påstand om både konfiskation efter § 110, stk. 5, og bøde efter § 110, stk. 1 og 2, i samme sag, har der siden midten af 90'erne udviklet sig en praksis indenfor dambrugssager, hvor bødestørrelsen fastsættes til ¼ af den opnåede eller tilsigtede fortjeneste og konfiskation jf. rigsadvokatmeddelelse nr. 3/2001 vedrørende sager om for stort foderforbrug i ferskvandsdambrug.

Bødestørrelsen må i sager, hvor der ikke findes praksis, fastsættes under hensyn til:

1. En tilsigtet eller opnået økonomisk fordel ved overtrædelsen, jf. mbl § 110, stk. 5. Dette gælder også rent formelle overtrædelser, f.eks. drift uden tilladelse, som senere opnås, jf. forarbejderne til Håndhævelsespakken (lov nr. 425 af 10. juni 1997).
2. Skærpende omstændigheder:
 - miljøskader eller faren herfor,
 - forsætlige forhold,
 - gentagelse, herunder gentagelse efter administrativ advarsel,
 - manglende efterkommelse af påbud/indskærpelse,

- vinding.

3. Mængden af ulovligt udledt forurenende stof, evt. suppleret med oplysninger om udgifter ved rensning før udledning eller oprensning efter udledning.

4. Virksomhedens størrelse og omsætning tillægges typisk ikke betydning for bødestørrelsen.

5. Hvis både selskab og direktør gøres ansvarlig, fastsættes en betydeligt lavere bøde til direktøren.

3.7 Grov miljøkriminalitet – Straffelovens § 196

Efter straffelovens § 196 kan særlig grov miljøkriminalitet, der medfører betydelige skader for naturen, straffes med fængsel i op til 4 år. Der er tale om en overbygning på de straffebestemmelser der i øvrigt gælder i miljølovgivningen.

Miljømyndigheden bør overveje om det i sager af en vis grovhed er relevant at anbefale anklagemyndigheden at rejse tiltale efter straffelovens § 196. Såfremt straffen fastsættes i henhold til straffelovens § 196 vil de dømte personer kunne frakendes retten til at drive virksomhed jf. miljøbeskyttelsesloven § 110 b, og de vil endvidere blive optaget i miljøansvarlighedsregisteret se afsnit 2.6.

Straffelovens § 196 kan anvendes, når der er sket overtrædelser af miljølovgivningen, som består i 1) forurening af luft, vand, jord eller undergrund eller 2) opbevaring eller bortskaffelse af affald eller lignende stoffer. For at kunne bruge straffelovens § 196 skal der være sket en betydelig skade på miljøet eller være fremkaldt nærliggende fare herfor. Desuden skal der være skærpene omstændigheder som fx, at miljøkriminaliteten går væsentligt ud over, hvad der er normal og sædvanlig drift af en lovlig virksomhed, at overtrædelserne er systematiske eller vedvarende og udtryk for en bevidst tilsidesættelse af miljøhensyn fx planlagte overtrædelser eller hvor forureningen er søgt skjult. Det vil også være relevant, om der med handlingen er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel. Anvendelsen af § 196 forudsætter endelig, at der har været forsæt til de grove overtrædelser.

Der er andre muligheder for strafferetlige retsfølger for overtrædelse af miljølovgivningen end de klassiske straffe som bøde og fængsel. I miljøbeskyttelsesloven § 110 b findes bestemmelsen om rettighedsfrakendelse.

3.8 Frakendelse af retten til at udøve forurenende virksomhed

Under påberåbelse af miljøbeskyttelseslovens § 110 b, stk. 1, i en straffesag kan ejeren af en forurenende virksomhed eller den ansvarlige for et selskab, der driver forurenende virksomhed, ved dom frakendes retten til at udøve virksomhed omfattet af lovens kap. 5. Med påstand efter lovens § 110 b, stk. 2, jf. § 110b, stk. 1, kan der endvidere ske frakendelse af retten til at være stifter af, direktør for eller medlem af bestyrelsen i et selskab med begrænset ansvar, et selskab eller en forening, som kræver offentlig godkendelse, eller en fond, der driver virksomhed omfattet af lovens kapitel 5. Der kan ske rettighedsfrakendelse i forhold til både listevirksomhed og ikke-godkendelsespligtig virksomhed.

Den eller de ansvarlige personer, der ud fra et miljøhensyn uforsvarligt har drevet forurenende listevirksomhed, vil kunne frakendes retten til fortsat at drive den konkrete type virksomhed eller andre lignende miljøbelastende virksomheder, hvis personen er straffet efter straffelovens § 196. Samme personkreds vil endvidere kunne frakendes retten til at drive forurenende listevirksomhed, hvis virksomheden gentagne gange eller under i øvrigt skærpende omstændigheder har tilsidesat reglerne i miljøbeskyttelsesloven og bekendtgørelser udstedt i medfør heraf, eller har undladt at efterkomme påbud og forbud eller har tilsidesat vilkår, dispensationer eller godkendelse med hjemmel i denne lov eller forskrifter med hjemmel i denne lov og den pågældende er gjort personlig strafansvarlig for overtrædelsen eller overtrædelserne.

Miljøbeskyttelseslovens § 110 b påberåbes på miljøområdet som supplement til straffelovens generelle regler om rettighedsfrakendelsen i straffelovens §§ 78-79. Straffelovens § 79, stk. 3-4, anvendes i sager efter § 110 b. Det indebærer, at retten kan frakendes for et begrænset tidsrum vejledende i 1-5 år og kun i meget grove tilfælde vil frakendelse ske indtil videre.

3.9 Tvangsbøder

Tvangsbøder til gennemtvungelse af handlepligten

Efter retsplejelovens § 997, stk. 3, kan der idømmes tvangsbøder. Tvangsbøder fastsættes således, at tiltalte pålægges en pligt til at handle inden en vis frist. Overskrides fristen, skal der betales en bøde af en bestemt størrelse pr. dag, uge eller måned.

Formålet er gennem økonomisk pression at tvinge tiltalte til at opfylde forpligtelsen.

Bøderne bortfalder ved opfyldelse af forpligtelsen. Tvangsbøder kan være velegnede i visse sager, f.eks. til at etablere en stationær tilstand, nedrive en bygning, opføre en gylletank, møddingsplads, bundfældningsanlæg eller fremtvinge egenkontrolmålinger o. l. Tvangsbøder er mindre velegnede til at bringe f.eks. en udledning i overensstemmelse med vilkårene, da bøderne falder væk, når pligten opfyldes og ikke løber igen ved nye overtrædelser.

Tilsyn

Ved behandlingen af sådanne lovovertrædelser, må miljømyndigheden udtale sig herom til politimesteren.

Når der er pålagt tvangsbøder, påser tilsynsmyndigheden, om forpligtelsen efterkommes inden for den i dommen fastlagte frist. Tilsyn skal derfor foretages ved fristens udløb. Retssikkerhedsloven har ikke ændret på, at denne opgave udføres af tilsynsmyndigheden. Retssikkerhedslovens § 9 vil (som altid) finde anvendelse, hvis myndigheden får rimelig grund til mistanke om (fortsat) overtrædelse OG ønsker at der rejses ny straffesag, jf. nærmere afsnit 3 i vejledning nr. 7/2005 om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet. Politimesteren underrettes om observationerne ved tilsynet. Bøderne inddrives af politimesteren. Det er politimesteren, der afgør, om tvangsbøder skal søges bragt i anvendelse. Retten har den endelige afgørelse, og tvangsbødepåstand hindrer, at en sag afgøres ved et udenretligt bødeforlæg.

3.10 Anke

Ankefristen er 14 dage fra den dag, dommen er afsagt. Endvidere skal ankemeddelelse inden fristens udløb være forkyndt for tiltalte. Den lokale tilsynsmyndighed og Miljøstyrelsen skal have tilsendt en kopi af dommen hurtigst muligt og i god tid inden ankefristens udløb. Ofte foreligger dommen først skriftligt en uges tid efter, den er afsagt. Statsadvokaten afgør, efter indstilling fra politimesteren, om en dom skal ankes af det offentlige.

Er der alene rejst tiltale efter § 110, stk. 1, kan sagen af Statsadvokaten kun ankes med Procesbevillingsnævnets tilladelse.

Kort frist

Da fristen således er meget kort, bør anke allerede på forhånd drøftes med anklageren. Når dommen er afsagt, bør Miljøstyrelsen kontaktes telefonisk. Miljømyndigheder, der ønsker sagen anket, bør endvidere sikre sig, at Miljøstyrelsen hurtigst muligt får kopi af dommen og oplysning om, at den ønskes anket.

Miljøstyrelsen vil afgive en mundtlig udtalelse, og i større sager en skriftlig udtalelse.

Statsadvokaten anker

Statsadvokaten skal have kopi af dommen og indstilling om anke, herunder Miljøstyrelsens evt. udtalelse, senest 3 dage før fristen udløber. Fristerne betyder, at beslutningen om anke må forelægges for det kommunale råd eller udvalg efterfølgende, hvis udvalget ønsker at se sagen.

3.11 Sagsomkostninger

Analyseudgifter dækkes som sagsomkostninger

Indgivelse af politianmeldelse er ikke i sig selv nok til, at anklagemyndigheden kan fremlægge sagen i retten på en måde, som kan føre til idømmelse af en følelig sanktion. Praksis viser, at dommenes udfald i høj grad afhænger af, i hvilket omfang der kan fremlægges dokumentation for forløbet af en sag frem til politianmeldelsen. Hvis tilsynsmyndighedernes undersøgelser medfører tiltalerejsning for en lovovertrædelse, viser praksis, at det normalt ikke er noget problem at få dækket omkostningerne til afholdte analyseudgifter i forbindelse med en straffesag som sagsomkostninger.

Det forudsættes imidlertid, at udgifterne kan dokumenteres. Det er endvidere en forudsætning, at det drejer sig om udgifter til dokumentation af den konkrete lovovertrædelse og ikke til tilsynsmyndighedens almindelige udgifter til tilsyn.

Tilsynsmyndigheden må derfor være opmærksom på at rejse spørgsmålet om at få dækket analyseudgifter som sagsomkostninger under sagen.

3.12 Forældelse af strafansvar

Forældelsesfrister for strafansvaret har betydning for tilsyns- og anklagemyndighedens muligheder for at håndhæve miljøbeskyttelsesloven. Regler om forældelse af strafansvar findes i såvel straffelovens 11. kapitel som i miljøbeskyttelsesloven. Miljøbeskyttelseslovens særlige forældelsesregel går forud for straffelovens regler om forældelse.

Straffeloven

I medfør af straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1, er forældelsesfristen 2 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 1 år for overtrædelsen. I § 93, stk. 1, nr. 2, er det videre bestemt, at forældelsesfristen er 5 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 4 år.

Udgangspunktet er således, at der er en 2-årig forældelsesfrist for overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 1, mens der er en 5-årig forældelsesfrist for overtrædelser, der kan henføres til lovens § 110, stk. 2. Dette udgangspunkt gælder også for de regler og forskrifter, hvori der i medfør af miljøbeskyttelsesloven § 110, stk. 3, er fastsat bestemmelser om straf. Man skal dog være opmærksom på miljøbeskyttelseslovens særlige 5-årige forældelsesregel, jf. nedenfor.

Straffelovens § 94 indeholder regler for, hvornår forældelsesfristen begynder at løbe, samt regler omkring afbrydelse og suspension af forældelsesfristen.

Miljøbeskyttelsesloven

Miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 7, indeholder en særlig forældelsesregel, hvorefter forældelsesfristen for strafansvaret er 5 år for overtrædelser mv. af lovens § 110, stk. 1, nr. 1-6, samt for overtrædelser af regler udstedt i henhold til lovens § 19, stk. 5.

3.13 Miljøstyrelsens opgaver

3.13.1 Forelæggelse af sager

Statsadvokaten

Den lokale politimester bør i sager om overtrædelse af miljøbeskyttelseslovgivningen forelægge Statsadvokaten sagen til afgørelse af tiltale og sanktionsspørgsmål hvis:

- der er voldt betydelig skade på miljøet eller fremkaldt fare herfor,
- der er opnået en betydelige økonomisk fordel ved overtrædelsen eller fremkaldt mulighed herfor,
- sagen påkalder sig særlig offentlig eller almen interesse,
- der på grund af tilsvarende verserende sager i andre politikredse skønnes at være behov for koordinering af sagernes behandling eller
- sagen giver anledning til tvivl om lovens fortolkning, om eventuel forældelse eller om udformning af anklageskriftet, herunder om tilregnelsen, om ansvarets placering og om sanktionen, eller den i øvrigt indeholder tvivlsspørgsmål af juridiske, økonomisk eller miljømæssig art.

Miljøstraffesager forelægges af Statsadvokaten for Rigsadvokaten til afgørelse af tiltale og sanktionsspørgsmålet når, der er spørgsmål om at nedlægge påstand om frihedsstraf, der er spørgsmål om rettighedsfrakendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 110 b eller efter straffelovens § 79, eller afgørelsen af tiltalospørgsmålet indebærer stillingtagen til spørgsmål af principiel eller generel betydning for håndhævelsen af miljølovgivningen.

Statsadvokaten forelægger for Miljøstyrelsen

Statsadvokaten kan desuden forelægge sager for Miljøstyrelsen til udtalelse, jf. rigsadvokatmeddelelse nr. 9/1998 pkt. 3.3., når

- Miljøstyrelsen har indgivet politianmeldelse, eller Miljøstyrelsen er tilsynsmyndighed,
- tilsynsmyndigheden har begået overtrædelsen,

- flertallet i tilsynsmyndigheden har besluttet ikke at indgive anmeldelse,
- sagen har været forelagt for Miljøstyrelsen under efterforskningen,
- sagen er kontroversiel eller rummer faktiske eller retlige tvivlsspørgsmål af væsentlig betydning.

Miljøstyrelsens rådgivning i disse sager baseres dels på Miljøstyrelsens vurdering af det miljømæssige indhold i sagerne, dels på styrelsens kendskab til domstolens praksis på området. Miljøstyrelsen afgiver udtalelser til politi og anklagemyndighed og yder i øvrigt telefonisk rådgivning også til amter og kommuner om miljøstrafferetlige spørgsmål, herunder udformning af tiltale, påstand og sanktionsfastsættelse.

Som nævnt i afsnit 3.8. om anke, er styrelsen indstillet på at rådgive om, hvorvidt en dom skal prøves ved en højere instans.

3.13.2 Sikring af ensartet praksis mv.

For at sikre en ensartet praksis ved miljøsagernes behandling følger Miljøstyrelsen udviklingen i den strafferetlige praksis. Det er derfor væsentligt, at de enkelte politikredse ved kopi orienterer såvel Miljøstyrelsen og den lokale tilsynsmyndighed om strafferetlige afgørelser (bødeforelæg, indenretlige bøvedtagelser, domme). Afgøres sagen ved dom, følger det af rigsadvokatmeddelelse nr. 9/1998 pkt. 5.1., at underretningen skal ske hurtigst muligt og i rimelig tid inden ankefristen, med henblik på overvejelser om ankespørgsmålet.

Følge udviklingen

Endelig følger styrelsen udviklingen nøje, herunder om Folketingets politiske tilkendegivelser og mål i forbindelse med Folketingets behandling af loven eller i forbindelse med drøftelse af spørgsmål om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven bliver opfyldt.

4 Civilretlig håndhævelse

Advokatbistand

Civilretlig håndhævelse omfatter civilt søgsmål, fagedforbud og arrest. Det må anbefales altid at søge advokatbistand, når der er tale om at inddrage retsvæsenet på et civilretligt grundlag.

4.1 Civilt søgsmål

I almindelighed vil der ikke være anledning til at anlægge et civilt søgsmål som led i tilsynsmyndighedernes håndhævelse af miljølovgivningen. Dette skyldes dels, at manglende efterkommelse af påbud og forbud kan håndhæves gennem straffesager, dels at udgifter til eventuelle selvhjælpshandlinger som hovedregel kan inddrives som følge af den udpantningsret, der tilkommer tilsynsmyndigheden i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 70, stk. 3, jf. afsnit 2.5.1..

Under en straffesag vil tilsynsmyndigheden normalt kunne få dom for dækning af udgifter til laboratorieundersøgelser, når undersøgelserne har været led i bevismaterialet. Men hvis sagen ikke ender med en politianmeldelse, f.eks. fordi virksomheden straks lovliggjorde forholdet, da den blev bekendt med bevismaterialet, kan det være nødvendigt med en civil sag, hvis virksomheden nægter at betale for undersøgelserne.

Privat stævning

Omvendt kan det hende, at private udtager stævning mod tilsynsmyndigheden med påstand om, at myndighedens afgørelse er uden hjemmel. Sådanne situationer er flere gange forekommet, når tilsynsmyndigheden har foretaget politianmeldelse, fordi et påbud eller forbud ikke er efterkommet.

Straffesagen i bero

Formålet med at anlægge en sådan civil sag kan være, at trække straffesagen i langdrag. Når der er anlagt en civil sag, vil sagsøger normalt gøre det synspunkt gældende, at straffesagen skal sættes i bero, indtil resultatet af den civile sag kendes.

Straffesagen fremmes

Gennemløbstiden fra sagsanlæg over tiltalerejsning og til endelig dom er betydeligt kortere end i civile sager. Når der er anlagt en civil sag, kan det, hvis den første afgørelse ankes, i værste fald vare adskillige år, før den endelige afgørelse foreligger. Hvis straffesagen har afventet den civile sag, vil der herefter gå endnu en tid, inden straffesagen er afsluttet. Ud fra et håndhævelsessynspunkt er det naturligvis uheldigt, at der går så lang tid, inden en lovovertrædelse bliver strafsanktioneret. Tilsynsmyndigheden bør derfor som udgangspunkt forsøge at få straffesagen gennemført. Her er det værd at bemærke, at de indsigelser, der har betydning for forholdets strafbarhed, som retten skal tage stilling til ved det civile søgsmål, normalt også vil kunne påkendes af retten under en straffesag. Det er i sidste instans domstolene, der tager stilling til, om straffesagen skal sættes i bero.

Hvis tilsynsmyndigheden har den opfattelse, at det primære formål med den civile sag er at blokere for en strafferetlig forfølgning, så kan det anbefales at rådføre sig med Miljøstyrelsen herom.

Nedenfor beskrives i afsnit 4.2 og 4.3 to civilretlige reaktionsmuligheder (fogedforbud og arrest), som det i specielle tilfælde kan være værd at overveje i samråd med en advokat.

4.2 Fogedforbud

Retsplejelovens regler

Reglerne om fogedforbud findes i Retsplejelovens kapitel 57. Ved et fogedforbud pålægges en privat person eller virksomhed at undlade bestemte handlinger. Inden for miljølovgivningen anvendes fogedforbud sjældent. Når det sker, er det typisk for at stoppe en bestemt type virksomhed.

Fogedforbudets formål og konsekvens

Hvis påbud eller forbud ikke efterkommes, uanset at der er indgivet politianmeldelse, og der ikke er mulighed for at foretage selvhjælpshandlinger, kan et fogedforbud være det mest effektive middel. Hermed kan uberettigede aktiviteter bringes til ophør, før skadevirkningerne bliver for omfattende.

Fogedforbud er et foreløbigt retsmiddel. Der sker således ikke en fuldstændig prøvelse i fogedretten. Derimod skal det godtgøres eller sandsynliggøres, at de handlinger, der søges forbudt, strider mod modpartens ret, at der vil blive foretaget handlinger, som søges forbudt, og at formålet forspildes, hvis modparten i stedet henvises til at anlægge et civilt søgsmål. Fogedrettens behandling af en anmodning om fogedforbud er væsentligt hurtigere end behandlingen af et civilt søgsmål.

Hvornår kan fogedforbud anvendes?

Den omstændighed, at et påbud ikke efterkommes eller at et forbud overtrædes, er formentlig nok til at sandsynlighedskravet er opfyldt og fogden vil behandle sagen.

Fogedforbud kan ikke nedlægges, når det skønnes, at lovens almindelige regler om straf og erstatning og eventuelt en tilbudt sikkerhed giver et tilstrækkeligt værn.

Endvidere kan fogeden ud fra et proportionalitetsprincip nægte at nedlægge forbud. Fogedforbud kan således nægtes, hvis der er betydelig diskrepans mellem de mulige skadevirkninger for virksomheden og interessen i at få nedlagt forbud.

Justifikationssag

Hvis der nedlægges fogedforbud, skal der inden to uger anlægges en retssag (justifikationssag), hvor der sker en prøvelse af, hvorvidt betingelserne for forbuddet har været til stede. Det er dog ikke nødvendigt at anlægge sag, hvis den, overfor hvem forbudet er nedlagt, under eller efter forbudsforretningen frafalder forfølgning.

Erstatningsansvar

Et fogedforbud kan være erstatningspådragende, hvis det ved justifikationssagen viser sig, at kravet ikke består. Der er således en økonomisk risiko forbundet med at nedlægge fogedforbud.

4.3 Arrest

Retsplejelovens regler

Bestemmelser om arrest findes i Retsplejelovens § 627 og fremefter. Arrest foretages af fogedretten til sikkerhed for pengekrav. Arrest er ligesom fogsedforbud et såkaldt foreløbigt retsmiddel.

Sikkerhed for pengekrav

Formålet med arresten er at hindre, at skyldneren bortskaffer sine værdier til skade for kreditorerne. Ved arresten sikres det, at værdierne er til stede under den retssag, hvor skyldforholdet skal prøves. Er der foretaget arrest, skal en sag om skyldforholdet anlægges inden en uge.

Erstatningskrav

Også offentlige myndigheder kan foretage arrest, når de har penge til gode hos private. Indenfor miljølovgivningens område vil dette formentlig kun være aktuelt i enkelte tilfælde, hvor myndighederne har erstatningskrav som følge af udgifter til selvhjælpshandlinger, herunder oprydningsarbejde efter forurening.

Erstatningsansvar

Også her gælder det som ved fogsedsager, at den, som har rekvireret arresten, kan blive erstatningsansvarlig, hvis det viser sig, at man ikke havde krav på de penge, som arresten skulle sikre.