

*Ellen Margrethe Basse*

# **Miljøret**

*Samspillet mellem lovgivning  
og aftalte ordninger*

GREENS§JURABIBLIOTEK

*Serie: Greens Jurabibliotek*  
Ellen Margrethe Basse  
Miljøret  
Samspillet mellem lovgivning og aftalte ordninger  
© GreensJura  
Børsens Forlag A/S 1999  
Møntergade 19  
1140 København K  
Telefon: 33 32 01 02  
Telefax: 33 93 54 22

Redaktion: Professor, dr.jur. Erik Werlauff  
Omslag: art/Grafik  
Sats: Christensen Fotosats A/S  
Tryk og indbinding: Nordisk Bog Center A/S 1999

1. udgave, 1. oplag 1999  
ISBN 87-90790-05-7

- 9 Gennemførelse og håndhævelse 188
- EU's lovgivning* 189
  - Nationale tilsynsbeføjelser og -opgaver* 190
    - Oplysning af sagen og dokumentation 191
    - Beføjelser og forvaltningsretlige krav 193
    - Administrative selvhjælpshandlinger 195
    - Politianmeldelser 197
  - Gennemtvungelse og søgsmålsberettigelse* 198
    - Søgsmål rettet mod myndigheder 198
    - Private søgsmål rettet mod den, der griber ind i miljøet 199
    - Miljøorganisationers søgsmålsret 200
  - Miljø- eller erstatningsansvar* 201
    - Erstatningsansvaret efter culpanormen 202
    - Miljøerstatningsloven 204
    - Offentligretlige betalingsansvar 206
  - Strafansvar* 207

## 9 Gennemførelse og håndhævelse

Der er en sammenhæng mellem forudgående kontrol, efterfølgende overvågning og egentlig gennemtvingelse/håndhævelse i de administrative og judicielle systemer. Som eksempel på forudgående administrativ kontrol kan nævnes tilladelses- og godkendelsessystemer – bl.a. det ovenfor i kapitel 3 omtalt miljøgodkendelsessystem.

Kommuner skal efter byggeloven (og det i medfør heraf udstedte bygningsreglement) udføre en legalitetskontrol. De skal i den forbindelse påse, at anden miljølovgivning er overholdt. Pligten gælder såvel i forbindelse med stillingtagen til ansøgninger om nedrivning som ved stillingtagen til ansøgninger om opførelse af bygninger. Denne koordinerende forudgående kontrolfunktion er særdeles vigtig – og samfundsøkonomisk mere hensigtsmæssig end efterfølgende løsninger gennem fysisk eller retlig lovliggørelse, se herom Ellen Margrethe Basse (1995 b: 444 ff).

Nogle kontrolsystemer har alene til formål at sikre, at der ikke foreligger ulovlige situationer (traditionelle kontrolformer). Andre tager sigte på, at virksomheden selv kontrollerer (egenkontrol) og offentliggør sine egne handlingsplaner samt egne vurderinger af opnåede resultater, se ovenfor i kapitel 7 og om sådan kontrol som forudsætning for støtteordninger nedenfor i kapitel 10.

Kontrol er nødvendig i en gennemførelses- og håndhævelsessammenhæng. Der kan sondres mellem den tekniske kontrol i snæver forstand – dvs. det, der vedrører den kontrol, som udføres ved at måle tilstedeværelsen af forurenende stoffer i udledninger fra anlæg eller i recipienten (vand, luft og jord) – og kontrol i bredere forstand. I den forbindelse kan der endvidere sondres mellem en overvågning af miljøkvaliteten som sådan (på nationalt niveau eller regionalt/lokalt niveau) og den mere kilde-fokuserende kontrol, hvor der foretages målinger ved enkelt anlæg – herunder ved enkelte skorstene, spildevandsledninger mv.

En effektiv gennemførelse er afhængig af, at det er klart, hvem der er adressat for reglerne. Men miljølovgivningen er ofte formuleret så uklart, at det kan være vanskeligt at afdække, om reglerne og principperne alene retter sig mod myndighederne – eller om de også har direkte retlige virkninger i forhold til borgerne. Den mest afgørende usikkerhed er nok den, der er med hensyn til lovreglernes adressat – dvs., hvem er de efter lovene ansvarlige?

## EU's lovgivning

Begrebet kontrol bruges på mange forskellige måder også i en EU-sammenhæng. Dels kan der sondres mellem EU's kontrol af medlemslandenes og af virksomhedernes overholdelse af lovgivningen.

Hovedansvaret for gennemførelse og håndhævelse af EU's miljølovgivning ligger hos medlemsstaterne – med de forskelle, der er fra land til land i relation til administrativ og judiciel håndhævelse. Ved Traktatens artikel 5 (tidl. artikel 3B), tredje afsnit, pålægges det Fællesskabet kun at handle i det omfang, det er nødvendigt for at nå Traktatens mål – det har fået betydning i relation til miljøområdet.

Efter artikel 174(4) (tidl. artikel 130r(4)), ligger hovedansvaret for gennemførelsen hos medlemsstaterne. Håndhævelsen over for borgerne anses således som et rent nationalt anliggende – også hvor der er tale om håndhævelse af EU's retsakter. Ved den praktiske tillægelse af formen for gennemtvungelse – herunder i relation til valget mellem civilretlige og strafferetlige former – respekteres de nationale retsordeners særegenheder. Men de nationale myndigheder har pligt til at sikre, at håndhævelsen af forordninger er effektiv, står i rimeligt forhold til overtrædelserne, og har en afskrækkende effekt, ligesom de har pligt til at sikre en gennemførelse af de retsforskrifter, der foreligger som direktiver.

Kommissionen har efter EF-Traktatens artikel 211 (tidl. artikel 155) en forpligtelse til at handle som Traktatens vogter – herunder pligt til at drage omsorg for, at bestemmelser, der er vedtaget i henhold til denne, finder anvendelse. Dette vedrører ikke kun gennemførelsen i nationale love, men også den praktiske gennemførelse. Men Kommissionen foretager sig ikke noget, før de nationale retsmidler er blevet udnyttet.

Det erkendes i EU, at der er betydelige problemer forbundet med at sikre, at de nationale myndigheder udfører de forudsatte faktiske og retlige handlinger til gennemførelse af Fællesskabets miljølovgivning. I januar 1992 pålagde Parlamentet Kommissionen at interessere sig mere for de faktorer, der var bestemmende for den faktiske gennemførelse af lovgivningen – dvs. for effektiviteten i håndhævelsen. Man etablerede derfor det såkaldte gennemførelsesnet – kaldet IMPEL. Det er åbent for repræsentanter for håndhævelsesorganer, der beskæftiger sig med industrielle anlæg i medlemslandene.

I juni 1995 vedtog Rådet en resolution om en ensartet og effektiv gennemførelse af fællesskabsretten og om sanktioner i tilfælde af overtrædelse af dens bestemmelser vedrørende det indre marked. Disse tiltag berører også miljøområdet – men miljøområdet er mere kompliceret end de områder, hvor stærke økonomiske interesser *overvåger konkurrenternes* overholdelse af bl.a. statsstøtteregler og forbud mod kvantitative import- og eksportrestriktioner.

Den 30. maj 1996 blev der af Parlamentet og Kommissionen afholdt en fælles offentlig høring om »Udfordringer inden for miljøbeskyttelsen. Hvordan får vi miljølovgivningen til at fungere?«. Siden er der offentliggjort dokumenter om gennemførelse af fællesskabets miljølovgivning – se Kommissionens Meddelelse i KOM(96) endelig udgave med titlen »Gennemførelse af Fællesskabets Miljølovgivning«. Der er også iværksat undersøgelser af medlemslandenes processuelle forudsætninger for at håndhæve lovgivningen.

Interessen for en vis harmonisering af miljølovgivningen og et vist mindstemål af miljøbeskyttelse (under den fornødne hensyntagen til forskelle i traditioner) har øget interessen i EU for *miljøorganisationers* rolle som aktører i de nationale systemer, se herom nedenfor.

## Nationale tilsynsbeføjelser og -opgaver

Tilsynet med miljø- og planlovgivningen er såvel et led i den fremadrettede regulering og styring, som det er et led i håndhævelsen af lovgivningen. Tilsynet påhviler (amts)kommunerne svarende til deres beføjelser som godkendelsesmyndighed mv. Lovene indeholder udtrykkelige regler om tilsynspligten og om tilsynsbeføjelserne. Det er fx efter MBL § 65 kommunalbestyrelserne, der har hovedansvaret

for tilsynet med forurenende virksomheder, jf. dog MBL § 66 om amtsrådets tilsynsforpligtelse. Drives en virksomhed af amtsrådet, føres tilsynet af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor virksomheden er beliggende. Omvendt føres tilsynet med de virksomheder, der drives af kommunalbestyrelsen, af amtsrådet.

Tilsyn indebærer en løbende kontrol med miljøkvaliteten samt med virksomheders og privates overholdelse af lovgivningen. (Amts)kommunerne har pligt til at reagere, hvis de bliver opmærksomme på ulovlige forhold – medmindre der er tale om forhold af underordnet betydning, se fx MBL § 68 og PL § 51, stk. 5. Ulovlige forhold foreligger, hvor der er tale om overtrædelse af klare regler fastlagt ved lov eller bekendtgørelse. Der foreligger også ulovlige forhold, som tilsynsmyndigheden skal reagere over, hvor et byggeri eller en aktivitet er udtryk for en overtrædelse af lokalplaner (de er retligt bindende også for borgerne). Overtrædes et meddelt påbud, et forbud eller vilkårene i en godkendelse/tilladelse, er dette også at betragte som ulovlige forhold, som tilsynsmyndigheden skal skride ind over for med de beføjelser, der omtales nedenfor.

Tilsynsmyndigheden kan endvidere søge arbejdet standset ved et fogedforbud, ligesom der kan indgives en politianmeldelse. Se om de retlige valg og begrænsningerne i valgfriheden Gorm Toftegaard Nielsen og Ellen Margrethe Basse (1997: 215 ff).

Det er ikke kun beføjelser, der tillægges tilsynsmyndigheder. De pålægges også pligt til at bruge kompetencerne, hvor der foreligger en væsentlig overtrædelse, som fx indebærer en trussel for miljøet. Typisk anvendes formuleringen, at myndighederne påser overholdelsen af lovens regler og af afgørelser udstedt med hjemmel i loven. Efter MBL § 68 skal tilsynsmyndigheder foranledige ulovlige forhold bragt til ophør, medmindre der er tale om forhold af underordnet betydning.

### Oplysning af sagen og dokumentation

De regler vedrørende oplysningspligt, grønne regnskaber og egenkontrol, som er omtalt ovenfor i kapitel 3 og 7, er vigtige bidrag til at sikre såvel en effektiv som samfundsøkonomisk hensigtsmæssig løsning. Samtidig bidrager de til, at virksomheden ikke udsættes for, at myndigheder unødigt trænger ind på privates ejendom.

Tilsynsmyndighederne kan ikke nøjes med at behandle sagerne ved skrivebordet – de skal gennem et reelt tilsyn på virksomheden sikre, at lovgivningen er overholdt. Tilsynsrapporterne er dokumentation for tilsynsbesøgene. Skal de kunne danne grundlag for indgreb, må de være detaljerede med hensyn til det materiale, der er indsamlet, samt med hensyn til de analyser mv., der er foretaget. Myndighederne kan vælge at lade målinger og analyser foretage af et akkrediteret laboratorium, hvis resultaterne skal kunne tjene som bevismaterielle.

Det er imidlertid i nogle situationer nødvendigt for, at myndighederne kan dokumentere miljølovovertrædelser, at de får politiets bistand, således at de kan få adgang til den ejendom, hvor den pågældende aktivitet foregår, se fx MBL § 87. Denne bestemmelse giver tilsynsmyndigheden adgang til offentlig og privat ejendom uden retskendelse, herunder til at foretage undersøgelser. Tilsynsmyndigheden skal have en behøring legitimation.

Ved undersøgelser og tilsyn på ejendommen, lokaliteter på ejendomme, lokaliteter og transportmidler skal indehaveren og ansatte yde tilsynsmyndigheden fornøden vejledning og hjælp, se MBL § 87, stk. 3. Denne bestemmelse er indføjet for at sikre en national gennemførelse af affaldsforordningen.

Er det nødvendigt at trænge ind på en naboejendom for herved at sikre den fornødne dokumentation, er der også mulighed herfor, se Vestre Landsrets dom offentliggjort i UfR 1977, side 1026.

Ved indtrængen på privat ejendom opstår der særlige problemer i relation til grundlovens (GL) beskyttelse af den private ejendomsret (se GL § 72). Ved »Redegørelse til Folketinget om Udviklingen i forvaltningsmyndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse og om udviklingen i anvendelsen af erstatningsfri regulering inden for plan-, miljø- og naturbeskyttelsesområdet«, som blev afgivet af Justitsministeriet og Miljø- og Energiministeriet den 17. december 1996, fremhæves derfor også de begrænsninger, GL udstikker. Begrænsningerne må iagttages ved vedtagelse af love og ved den konkrete udøvelse af kontrolfunktioner. Også almindelige retssikkerhedsmæssige krav på beskyttelse mod en for vidtgående anvendelse af beføjelser til at trænge ind på privat ejendom må iagttages.

## Beføjelser og forvaltningsretlige krav

Overholdes de krav, som fremgår af præcise regler eller vilkår, ikke af den ansvarlige, er der tillagt tilsynsmyndighederne beføjelser til at give henstillinger, standsningsmeddelelse, påbud, forbud og efter omstændighederne til at lovliggøre forholdene. Tilsynsmyndighedens krav skal rettes mod den person eller den virksomhed, som efter den relevante miljø- eller planlov er den »ansvarlige«. Efter MBL er det næsten altid den, der er driftsherre, der er ansvarlig. Efter PL og NBL er det ejeren af ejendommen, som kravene skal rettes imod – ved ulovlig brug kan kravene tillige rettes mod brugeren.

En standsningsmeddelelse er ikke en forvaltningsretlig afgørelse. Meddelelsen går alene ud på at oplyse den ansvarlige driftsherre eller ejer om, at han er i færd med at overtræde lovgivningen.

Et lovliggørelsespåbud går ud på at tilpligte den ansvarlige at bringe det ulovlige forhold til ophør – enten ved en fysisk lovliggørelse, ved en retlig lovliggørelse eller ved en kombination af fysisk og retlig lovliggørelse. Fysisk lovliggørelse kan fx indebære, at virksomheden skal ændre omfanget af den produktion. Retlig lovliggørelse vil i en sådan situation betyde, at driftsherren i stedet efterfølgende – foranlediget af påbudet – indhenter den godkendelse, han ikke søgte forud for udvidelsen. Når den ansvarlige har indgivet en ansøgning om retlig lovliggørelse, skal sagen behandles som alle andre sager (se fx om sagsbehandling, bedømmelsesgrundlag og vilkår i relation til miljøgodkendelser ovenfor i kapitel 3).

Den, der har pligt til at lovliggøre, har – i de tilfælde, hvor loven ikke udelukker retlig lovliggørelse – som udgangspunkt krav på, at fysisk lovliggørelse afventer myndighedernes stillingtagen til spørgsmålet om retlig lovliggørelse.

Ved brug af indgrebskompetencer i MBL kapitel 5 (dvs. §§ 41 og 42) må der sondres mellem de godkendelsespligtige virksomheder og andre virksomheder.

Kommuner og amtskommuner har som godkendelsesmyndighed tilsynet med de godkendelsespligtige virksomheders overholdelse af de til godkendelsen knyttede vilkår. Gør de ansvarlige for en sådan virksomhed sig skyldige i uforsvarlige forhold, kan der i medfør af MBL § 41 sammenholdt med § 69 gribes ind. Forbud mod virksomheden kan nedlægges efter § 41, stk. 3, når forureningen medfø-

rer overhængende alvorlig fare for sundheden. Hvis en virksomhed ikke overholder de vilkår, som er knyttet til en miljøgodkendelse, vil myndighederne kunne give et påbud om nedbringelse af forureningen til det foreskrevne niveau inden for en fastsat frist, sådan at virksomheden, indtil fristen udløber, er berettiget til at fortsætte driften. Er der ingen overhængende fare forbundet med en fortsættelse indtil fristens udløb, vil de økonomiske konsekvenser af et forbud (og proportionalitetsprincippet) få kommunen til at vælge et påbud frem for et forbud mod fortsat drift. Se i øvrigt ovenfor i kapitel 3 om de retsbeskyttelseshensyn, som må iagttages over for godkendte virksomheder efter gældende ret.

Over for ikke-godkendelsespligtige virksomheder kan der gribes ind med hjemmel i § 42. Kommunalbestyrelsen har en kompetence til at meddele påbud om nedbringelse af forureningen, hvis en ikke-godkendelsespligtig erhvervsvirksomhed medfører uhygiejniske forhold eller væsentlig forurening, herunder affaldsfrembringelse. En tilsvarende kompetence til at gribe ind har kommunen, hvis virksomheder medfører mere forurening, end hvad der er nødvendigt ved brug af den til enhver tid anvendte renere teknologi eller bedst mulige rensning. Kan ulempen ikke afhjælpes, kan der nedlægges forbud mod, at aktiviteten på virksomheden fortsættes.

I meget vid udstrækning er der ved afgørelser efter MBL, VFL, VL, PL og NBL tale om en stillingtagen til anlæg og virksomhed, der udøves på en fast ejendom. Derfor antages påbud alene at kunne gives forurenere i den udstrækning, forureningen findes på en ejendom, som han har rådighed over (som ejer eller bruger). Indgreb over for deponeret affald forudsætter således, at den ansvarlige fortsat har rådighed over ejendommen. Ellers er det ikke muligt for ham at efterkomme et påbud.

De forvaltningsretlige principper skal alle iagttages, når der meddeles afgørelser i form af standningspåbud eller forbud. Derimod stilles der ikke sådanne krav i relation til standningsmeddelelser eller lovliggørelsespåbud, da de ikke i sig selv er udtryk for en afgørelse, der ændrer retsstillingen. Også forvaltningslovens regler om forhåndsvarsling, om den ansvarlige parts adgang til at få indsigt samt dennes krav på kontradiktion (ret til at udtale sig) skal iagttages, når der meddeles påbud eller forbud. Forud for indgreb må såvel forvaltningslovens (FVL) som den relevante sektorlovs regler om for-

udgående varsling og om adressatens adgang til at varetage sine interesser gennem aktindsigt og kontradiktion iagttages. FVL's regler er i den sammenhæng at betragte som minimumsregler.

### Administrative selvhjælpshandlinger

Administrative selvhjælpshandlinger er beføjelser, som tilsynsmyndigheden kan anvende, hvis lovene indeholder udtrykkelig hjemmel hertil. Påbud, der meddeles i medfør af MBL's regler, og som ikke efterkommes, kan fx efterfølgende realiseres af myndighederne gennem fysisk lovliggørelse for den ansvarliges regning. Den ansvarlige driftsherres offentligretlige forpligtelse omdannes herved til en pligt til at refundere tilsynsmyndigheden dennes udgifter til nødvendige afværgeforanstaltninger og til retablering af miljøet.

Ved særlige forhold, hvor ingen andre relevante indgreb er tilstrækkelige, kan tilsynsmyndighederne også selv for den ansvarliges regning træffe de nødvendige foranstaltninger for at afværge væsentlige skadevirkninger. Dette forudsætter imidlertid – ligesom de øvrige indgrebskompetencer – en klar hjemmel (jf. legalitetsprincippet). Der er fx i den gældende MBL § 70, stk. 1, hjemmel til i faresituationer at foretage selvhjælpshandlinger uden først at give et påbud til den for forholdet offentligretligt ansvarlige. Det fremgår ikke af denne bestemmelse, at det må forudsættes, at den ansvarlige selv (hvis der kunne bortses fra tidsaspektet) skal kunne foretage de nødvendige handlinger på forsvarlig vis.

Hvis den ansvarlige ikke betaler regningen, må tilsynsmyndigheden rette henvendelse til fogeden med begæring om, at der foretages udlæg for det afholdte beløb. Er det retlige spørgsmål omtvistet, må dette spørgsmål kunne henvises til behandling ved domstolene i en civilretlig sag, se dom om usikkerheden ved at bruge sådanne procesretlige regler i Gorm Toftegaard Nielsen og Ellen Margrethe Basse (1997: 242 ff). Tilsynsmyndigheden har kun fortrinsret for beløbet i forhold til andre kreditorer, hvis dette særligt er bestemt ved lov.

Det er efter forvaltningsretten en forudsætning for, at forureneren kan pålægges at refundere omkostninger i forbindelse med en selvhjælpshandling, at følgende retssikkerhedskrav iagttages:

- Der skal være tale om et lovligt påbud, dvs., der skal være hjemmel til at meddele et påbud i den foreliggende situation (jf. legalitetsprincippet).
- Påbudet skal være formuleret så præcist, at adressaten kan forstå dets indhold.
- Påbudet skal være rettet til den rigtige adressat.
- Der skal være givet et rimeligt varsel. Varslets længde afhænger dels af den konkrete fare og dels af modtagerens mulighed for at agere inden for fristen (dvs., fristen vurderes ud af proportionalitetsbetragtninger).
- Der skal være dokumenteret en fare – en overhængende fare kan dog begrunde indgreb uden varsel.
- De omkostninger, som er afholdt, skal være rimelige (dvs., omkostningerne bestemmes af proportionalitetsprincippet).

Det sidste krav betyder, at de udgifter, der kan kræves dækket for den ansvarliges regning, må stå i rimeligt forhold til den forurening eller forureningsfare, der konkret er tale om. Har tilsynsmyndighederne ikke fra starten overholdt kravene i MBL, må de i stedet anvende erstatningsreglerne, omtalt nedenfor.

Den, der gøres økonomisk ansvarlig for selvhjælpshandlinger, skal have rådighed over den ejendom, som selvhjælpshandlingen udføres på. Myndighederne kan dog – hvis der foreligger en udtrykkelig hjemmel hertil (se fx MBL § 84 a) – fjerne ulovlige forhold på nabogrunde og herefter henvende sig til domstolene (på samme måde som andre skadelidte i en erstatningssag) med et krav om at få dækket retableringsomkostninger. Også det jordforureningslovforslag (FJFL), som blev afgivet af Jordforureningsudvalget (*Betænkning om foruren et jord*, 1996), samt det forslag, der blev udsendt til høring i februar 1998 (se ovenfor i kapitel 4), indeholder klare regler om adgang til at gennemtvinge foranstaltninger for den ansvarliges regning uden for dennes ejendom.

I praksis har domstolene fastslået i en række sager om jordforurening, at det ikke er tilstrækkeligt, at myndighederne opfylder de ovennævnte forvaltningsretlige krav – de skal også kunne dokumentere, at de erstatningsretlige krav, omtalt nedenfor, er opfyldt. Dette betyder aktuelt, at tilsynsmyndighederne ikke anvender deres kompetencer til at foretage selvhjælpshandlinger ved konstaterede jord-

forureninger. Der er – ud fra traditionelle forvaltningsretlige betragtninger – noget overraskende, at det ikke er tilstrækkeligt for anvendelsen af offentligretlige kompetencer, at myndighederne opfylder de offentligretlige betingelser. Virksomhederne opnår ved den udviklede retspraksis en dobbelt beskyttelse mod betalingskrav. Resultatet heraf er, at det offentlige må betale nødvendige afværge- og retableringsforanstaltninger. Forklaringen på denne retsstilling må søges i en almindelig uvilje hos domstolene mod at lade en gennemtvungelse af retableringsansvaret omfatte lovlydige virksomheder, der ikke begår fejl. Der er således ikke i dansk retspraksis accepteret et forureneren-betaler-princip.

### Politianmeldelser

På miljøområdet indgives anmeldelser til politiet som udgangspunkt af den kommunale tilsynsmyndighed. En sådan anmeldelse kan være et af flere midler, som tilsynsmyndigheden anvender ud fra proportionalitetsbetragtninger. Politianmeldelse er relevant, når administrative henstillinger og påbud ikke efterkommes. Sådanne midler kan også tages i brug, når der er tale om grove overtrædelser.

Det opfattes som mindre indgribende at vælge politianmeldelse frem for selvhjælpshandlinger. Denne vurdering må hænge sammen med den betydelig større økonomiske byrde, som en selvhjælpshandling indebærer – sammenlignet med de relativt beskedne bøder, der anvendes i straffesager.

Det skal indgå i tilsynsmyndighedens overvejelser om brug af denne reaktion, om den pågældende sag er egnet til strafferetlig forfølgelse. Tilsynsmyndighedens konsekvens og præcision i de første administrative faser er afgørende for, om sagen kan føres igennem til domfældelse. Har myndigheden gennem meget lang tid forhandlet med virksomheden og været meget langmodig med hensyn til at gribe til lovliggørelseskrav, vil en politianmeldelse ikke kunne forventes at føre til, at politiet finder grundlag for at rejse tiltale.

På miljøområdet indgives politianmeldelse ofte af tilsynsmyndigheden på baggrund af en henvendelse fra miljøorganisationer, lokale borgergrupper, naboer, politiske partier eller som konsekvens af virksomheders egne indberetninger (herunder deres egenkontrolmålinger).

Politiet er ikke retligt afhængig af en anmeldelse fra tilsynsmyndigheden. Hvis politiet – fx efter en henvendelse fra en privat – beslutter sig for at efterforske sagen, vil tilsynsmyndigheden blive orienteret herom. Den ekspertise og konkrete indsigt, som tilsynsmyndigheden har i den relevante virksomhed, er dog typisk af betydning for, at sagen kan oplyses tilfredsstillende.

De politisk valgte kommunale organer har ikke altid interesse i en kriminalisering af erhvervslivet. Viljen til at håndhæve bliver hermed politisk bestemt. Netop derfor er der i Danmark indføjet særlige regler om strafansvar for de kommunalpolitikere, der afstår fra at rejse sag i grove tilfælde. Gør de sig skyldige i grov pligtforsømmelse, kan de straffes – hvis det er som led i erhvervsvirksomhed, straffes de efter MBL eller efter straffelovens regel om grov kriminalitet. Er det som led i myndighedsudøvelse, straffes de for overtrædelse af KSL.

## **Gennemtvingelse og søgsmålsberettigelse**

Det skal fremhæves, at den retlige gennemtvingelse i sidste instans beror på domstolene. Dvs., at gennemtvingelsen er afhængig af en proces, der – hvad enten den er civilretlig eller strafferetlig – er så ressourcekrævende og kompliceret for samtlige aktører, at den kun er anvendelig i få sager.

Der kan være tale om:

1. sager, der rejses af private over for miljømyndigheder,
2. sager, der rejses af private over for dem, der griber ind i miljøets tilstand (fx ved forurening) – enten efter privatretlige eller offentligretlige regler, og
3. endelig sager, der rejses af tilsynsmyndigheder over for dem, der ulovligt griber ind i miljøets tilstand.

## **Søgsmål rettet mod myndigheder**

Med hensyn til denne kategori af retssager, er der ved GL § 63 sikret borgerne en adgang til at få domstolene til at efterprøve »øvrighedsmyndighedernes grænser«. Dvs., at borgerne kan anmode domstole-

ne om at efterprøve, om myndighederne har iagttaget de materielle og procesuelle regler, der afgrænser deres kompetence. Sådanne søgsmål behandles efter retsplejelovens regler for civile sager.

Lovene tager ikke stilling til afgrænsningen af kredsen af de søgsmålsberettigede. Er der tale om en privat, der ønsker ved domstolene at påtale et miljøforhold, skal denne have den fornødne retlige interesse i søgsmålet.

Sagsøger er typisk den virksomhed, som stilles over for lovliggørelsespåbud, eller som stilles over for et betalingskrav, efter at det offentlige har udført selvhjælpshandlinger. Adressaten vælger at gå til domstolene for at få medhold i, at afgørelsen er ulovlig. Også krav om erstatning på grund af sagsbehandlingsfejl under en miljøsag kan rejses ved domstolene. Til illustration kan nævnes Østre Landsrets dom af 15. oktober 1996, 18. afd. B-2358-95, hvor Odense Kommune blev pålagt at betale en erstatning til adressaten, fordi der var givet mangelfuld vejledning om lovgivningen.

Sagsøger kan også være en nabo, der ønsker at få medhold i, at en meddelt godkendelse eller tilladelse er ulovlig. Et sådant initiativ er afhængigt af, at de informationskrav, som er omtalt ovenfor i kapitel 8, er iagttaget.

Søgsmålsretten for de omboende blev først anerkendt for ca. 40 år siden ved domstolene, idet man indtil da fandt, at naboerne ikke kunne være beskyttet af offentligretlige regler om byggeforhold mv., som skulle beskytte brandmæssige eller andre offentlige interesser. I dag betvivler man ikke deres ret til at påberåbe sig miljølovgivningen. De, der bliver accepteret, er typisk de nærmeste naboer til adressaten. Herved fastholdes den oprindelige fokusering på nabo-beskyttelse og regulering af fast ejendom.

### **Private søgsmål rettet mod den, der griber ind i miljøet**

Hvor der er tale om privatretlige mellemværender – og der derfor er tale om at rejse krav over for de private, der griber ind i miljøets tilstand, efter naboretten, servitutretten eller erstatningsretten – er anvendelsen af sanktionsmidler afhængig af, at der er én eller flere påtaleberettigede. Dvs., at håndhævelsen af sådanne miljønormer er afhængig af, at der er private med den fornødne retlige interesse, som rejser sag ved en domstol og nedlægger relevante påstande.

Ikke så sjældent vil der mangle sådanne initiativtagere.

Sådanne private krav, der gøres gældende af andre end adressaten, vil dels kunne vedrøre ændring af de miljømæssige forhold i de nærmeste omgivelser, dels være erstatningskrav for tab, der er lidt ved ulovlige miljøforhold, se herom nedenfor. Også private, der har økonomiske rettigheder, som berøres af den pågældende virksomheds forurenende aktiviteter, er søgsmålsberettigede. Eksempelvis anerkender man, at en fiskeret i et vandløb, der udsættes for ulovlig forurening, vandindvinding o.lign., kan begrunde en søgsmålsret hos indehaveren af fiskeretten. Også en udsætning af fisk i overensstemmelse med en af Fiskeriministeriet godkendt udsætningsplan har kunnet begrunde en søgsmålsberettigelse for Danmarks Sportsfiskerforbund. Se Vestre Landsrets dom i UfR 1988, 878.

De nævnte krav kan også behandles under en straffesag, hvis sagens beskaffenhed giver anledning hertil, jf. retsplejelovens § 991, stk. 1. Men retten kan ifølge § 991, stk. 4, på ethvert trin nægte et borgerligt kravs forfølgning under straffesagen, når den finder, at dets behandling under denne ikke kan ske uden væsentlig ulempe.

### **Miljøorganisationers søgsmålsret**

Der er ikke i miljølovene taget stilling til, om miljøorganisationer kan optræde i retssager som repræsentation for miljøet. Herved adskiller adgangen til at bruge domstolene sig fra adgangen til at indgive administrative klager, se om kredsen af de klageberettigede ovenfor i kapitel 8.

Det fremgår af Betænkning nr. 1237/1992 om erstatning for miljøskader, at der er modvilje mod ved lov at tillægge miljøorganisationer en søgsmålsret i miljøsager. De fordele, der ville være ved at indføre en søgsmålsret for miljøorganisationer, blev fremhævet at være i overensstemmelse med de general- og specialpræventive synspunkter, der ligger bag miljølovgivningen. Udvalgets flertal fandt dog ikke, at der var anledning til at indføre en regel om søgsmålsret for miljøorganisationer. Argumentationen på det principielle plan var, at en sådan søgsmålsret ville udgøre et alvorligt brud på en af de fundamentale grundsætninger, som dansk erstatningsret bygger på, nemlig at alene den person kan rejse sag og kræve erstatning, som har en aktuel eller eventuel rådighed over den ting, der er

beskadiget (Betænkningen side 144). Flertallet begrundede endvidere konklusionen med, at reglerne om de offentlige myndigheders adgang til indgriben med heraf følgende adgang til at kræve udgifterne til oprydning refunderet af skadevolderen – kombineret med indførelsen af et objektivi erstatningsansvar – i tilstrækkelig grad ville kunne sikre miljøet mod skader. Justitsministeriet og Folketinget tiltrådte denne indstilling, se Ellen Margrethe Basse, Claus Tønnesen og Dorthe Wiisbye (Basse 1995: side 51). Denne antagelse har retsudviklingen siden vist var uholdbar. Hvis det af præventive grunde blev nødvendigt at indføre strengere regler, burde det – ifølge flertallet i miljøerstatningsudvalget – ske gennem en skærpelse af strafansvaret på konkrete retsområder, fx ved højere bøder for overtrædelse af særligt relevante bestemmelser i miljølovgivningen i stedet for gennem en søgsmålsret for miljøorganisationer (se betænkningen 145).

Med Østre Landsrets kendelse i sagen mod Trafikministeriet om anvendelsen af VVM-reglerne ved projektering af Øresundsforbindelsen blev der skrevet retshistorie i Danmark, idet Greenpeace Danmark – uden støtte i lovgivningen og uden at kunne påberåbe sig egne medlemmers økonomiske interesser »som berørte« – opnåede at blive anerkendt som søgsmålsberettiget, se *UfR* 1994, side 780 og Ellen Margrethe Basse (1996: 252 ff).

I en anden sag anlagt mod Trafikministeriet af Dansk Ornitologisk Forening nåede landsretten frem til, at sagen måtte afvises på grund af manglende retlig interesse (Østre Landsrets dom af 1. juli 1994, 13. afd. B-0308-93). Afvisningen i denne anden sag skete under henvisning til den sammenhæng, der måtte være mellem søgsmålsberettigelse og påstandene i sagen, samt på grund af manglende klarhed i de nedlagte påstande.

## Miljø- eller erstatningsansvar

Begrebet ansvar og det dertil knyttede retssubjekt, som skal lovliggøre noget, betale noget eller afsone noget, har stor retlig betydning. Anvendelsen af dette begreb omfatter såvel politiske og moralske som retlige elementer. Ansvar er som udgangspunkt knyttet til enkeltpersoner. Den aktuelle samfundsudvikling – herunder tekno-

logiudviklingen og den økonomiske udvikling – kan imidlertid vanskeliggøre opretholdelsen af en individualistisk synsvinkel inden for miljøområdet.

Ansvar kan såvel i en privatretlig som i en offentligretlig sammenhæng være knyttet til en besiddelse af – eller rådighed over – en fast ejendom eller en ting, ikke mindst hvis denne indebærer en risiko for andre. Der sondres i den forbindelse mellem et grundejeransvar og et driftsherreansvar. Ansvar indebærer bl.a. en pligt til at udvise forsigtighed, til egenkontrol, til sikkerhedsstillelse forud for opstart mv.

I en privatretlig sammenhæng bruges ansvarsbegrebet bl.a. til at sikre, at virksomheder drives under et vist ansvar over for de omboende (naboretten) og over for købere af ejendommen (kontraktsretten). Inden for strafferetten og erstatningsretten beskyttes de ansvarlige mod sanktioner gennem opstillede retlige forudsætninger om tilstedeværelse af subjektive (dadelværdige) forhold.

### **Erstatningsansvaret efter culpanormen**

Hovedreglen for erstatning uden for kontraktsforhold er, at en person eller et selskab kun bliver erstatningsansvarlig, hvis der er handlet uforsvarligt (culpøst). Denne norm er udviklet af domstolene, der ved vurdering af en handling eller en passivitet lægger vægt på, om denne afviger fra et på handlingens/undladelsens tidspunkt anerkendt adfærdsmønster. At det er de på handlingstidspunktet gældende normer, der skal lægges til grund, fremgår bl.a. af Vestre Landsrets dom i *UfR* 1994, side 659.

Adfærden, der kan begrunde et erstatningsansvar, skal have medført en skade, og denne skade skal være et resultat af en forsætlig eller en uagtsom handling/undladelse.

Erstatningsreglerne er gennem de senere år – såvel i retspraksis som gennem nye lovforarbejder – blevet tillagt en afgørende betydning for håndhævelsen af miljølovgivningen.

En af de første domme, der inddrog en traditionel erstatningsretlig tankegang ved stillingtagen til betalingsansvar for forurenere, var Vestre Landsrets dom (B 402/1984) af 4. juni 1987. Sagen vedrørte Miljøministeriets erstatningskrav imod A/S Cheminova i anledning af, at ministeriet sommeren 1981 betalte 22 mio. kr. for at få

fjernet et delvist fra Cheminova hidrørende kemikalieaffaldsdepot. Landsretten frifandt Cheminova. Ved afgørelsen af, om der burde pålægges sagsøgte, A/S Cheminova, betalingspligt, måtte det tillægges betydning, at der ikke i den omfattende lovgivning, der var gennemført på området, var indeholdt regler om erstatningspligt på objektivt grundlag. Det blev også tillagt betydning, at deponeringen var foretaget efter miljømyndighedernes forudgående omfattende undersøgelser og tilladelse, og at myndighederne senere flere gange havde vurderet depotets miljømæssige betydning uden at kræve det fjernet. Staten havde endvidere selv i 1961 foretaget en ikke uvæsentlig deponering af kemikalieaffald på stedet.

At en sagesløs grundejer ikke skal betale for afværgeforanstaltninger, der foretages på dennes grund, blev fastslået af Højesteret ved en dom vedrørende Rockwool International A/S, se *UfR* 1991, side 674. Se om denne dom bl.a. Poul Sørensen (1992: 34 ff) og Jørgen Bjerring og Gorm Møller (1998: 262 ff). Nævnes skal også Højesterets dom i *UfR* 1995, side 505 om spørgsmålet vedrørende betalingsansvaret for Forsvarsministeriet for den olieforurening, der var forårsaget ved af udsivning fra en nedgravet Nato-olierørledning. Ledningen var blevet ødelagt ved en landmands gennempløjning. Det blev af Højesteret understreget, at der ikke i MBL var hjemmel til at pålægge et objektivt erstatningsansvar. Som den nyeste dom, der illustrerer, at erstatningsretten har fået afgørende betydning for tilsynsmyndigheders mulighed for at anvende deres kompetencer efter MBL, må nævnes Højesterets dom i *UfR* 1998 side 549 i en sag vedrørende Ålborg Kommunes selvhjælpshandlinger. Disse handlinger var udført for at afværge olieforurening af grundvandet, som blev forårsaget af olie fra en defekt olietank. Også i denne dom lagde Højesteret til grund, at et betalingsansvar for forureneren er afhængigt af, om det af myndighederne kan dokumenteres, at der havde foreligget en culpøs handling, som har forårsaget miljøskaden og tabet.

Som en del af ansvarsvurderingen indgår en vurdering af, om der foreligger årsagssammenhæng og adækvans. Det er skadelidte, der har bevisbyrden for, at der foreligger en årsagssammenhæng mellem det lidte tab og den aktivitet eller passivitet, som virksomheden gøres ansvarlig for. Ved Vestre Landsrets dom af 7. juni 1994 (8. afd., B-0505-87) blev det vurderet, på hvilket grundlag ejeren af en kom-

munal losseplads skulle kunne gøres ansvarlig for forureningsskader, der var indtruffet i et dambrug. Dambruget lå få hundrede meter fra lossepladsen. Ejeren af lossepladsen (dvs. kommunen) mente, at der alene kunne anvendes en culpanorm, medens ejeren af dambruget mente, at der var tale om en farlig bedrift, hvorfor ansvaret burde skærpes gennem anvendelse af en omvendt bevisbyrde. Dvs., at dambrugets ejer mente, at det var kommunen, der skulle dokumentere, at der ikke var årsagsforbindelse mellem udsivning af tungmetaller fra lossepladsen og en konstateret overdødelighed i dambrugets fiskebestand. Retten tilsluttede sig kommunens retsopfattelse og fastslog, at det ikke på baggrund af de foreliggende sagskyndige oplysninger om strømretning og om tungmetallers spredningshastighed kunne siges, at dambrugets ejer havde godtgjort, at overdødeligheden blandt dambrugets fiskeæg og yngel var forårsaget af udsivning fra lossepladsen.

Dommene illustrerer alle, at domstolene normalt ikke tillægger forsigtighedsprincippet eller forureneren-betaler-princippet betydning ved vurdering af betalingsansvaret efter MBL.

Konsekvensen af denne retspraksis er, at tilsynsmyndighederne ikke vil anvende deres kompetencer til at meddele påbud og/eller til at udføre selvhjælpshandlinger på den ansvarliges regning.

### **Miljøerstatningsloven**

Miljøerstatningsloven (MEL – lov nr. 225 af 6. april 1994) er en privatretlig erstatningslov, der regulerer ansvaret for forureninger fra store anlæg og forurenende processer. Den relevante ressortmyndighed er Justitsministeriet og ikke Miljø- og Energiministeriet.

Loven skal sikre en økonomisk kompensation for de tab, som private grundejere, lejere mv. måtte lide som følge af en forurening fra et anlæg – eller fra en virksomhed – der er optaget på lovens liste. Denne liste er stort set den samme som den, der er knyttet til miljøbeskyttelseslovens (MBL) godkendelsesordning. Dvs., at der anvendes den samme »listnings-metode«. Et objektivt ansvar indtræder kun, hvis det er den særlig farlige egenskab ved aktiviteten, der konkret har forårsaget miljøskaden. Eksempelvis er det alene udledninger fra gyllebeholdere på godkendelsespligtige landbrug, der kan begrunde et objektivt ansvar for miljøskader forvoldt som følge af

landbrugsmæssig drift. Der skal også i øvrigt være en årsagsforbindelse mellem den forurenende aktivitet og skaden. MEL forudsætter, at der er en tilknytning til fast ejendom eller anlæg. Loven omfatter derimod *ikke* miljøskader, der sker under transport uden for virksomhedens ejendom eller anlæg.

Det er ikke en betingelse for at pålægge et objektivt ansvar, at den aktivitet eller passivitet, som listevirksomheden er ansvarlig for, er hovedårsagen til, at miljøskaden indtræder. En særlig sårbarhed i det eksterne miljø, som påføres en miljøskade, kan derfor ikke begrunde en ansvarsfrihed – eller en nedsættelse af erstatningskravet.

Det, der kan siges at karakterisere en miljøskade, der er omfattet af MEL, er, at der på grund af menneskelige aktiviteter sker en skadelig påvirkning af det eksterne miljø.

Ifølge bemærkningerne til MEL lægges der vægt på, at der – for at der kan blive tale om et ansvar – skal være sket en forrykkelse af den økologiske balance, som går ud over, hvad der efter områdets karakter må forventes eller tåles af dem, der lever og har rettigheder i området. Da loven ikke beskytter naturen på grund af dennes egenverdi, men derimod som grundlaget for menneskenes livsbetingelser, er det efter dens forarbejder alene tålegrænsen for de omboende, der fokuseres på.

MEL dækker såvel pludselig som vedvarende forurening. Eksempelvis er den gradvise forurening af grundvandet, som hidrører fra affaldsdeponering, omfattet af loven, hvis forureningen er forårsaget *efter* lovens ikrafttræden – dvs. efter den 1. juli 1995.

Ifølge bemærkningerne er det objektive ansvar knyttet til indehaveren af virksomheden, herunder til juridiske personer som fx aktieselskaber og anpartsselskaber. Det afgørende er, at indehaveren er ansvarlig for et anlæg eller en indretning, som forvolder en miljøskade, og som er en naturlig del af den pågældende listevirksomhed. Hvis en aktivitet er omfattet af loven, er det ikke afgørende, om den, der er ansvarlig for aktiviteten, som indehaver af virksomheden samtidig er grundejer eller ejer af anlægget. Virksomheden er også objektivt ansvarlig, selv om det er en eller flere ansat(te), der har forvoldt skaden i forbindelse med udførelsen af en arbejdsfunktion.

Domstolene er utilbøjelige til at gøre et individuelt ansvar gældende på et objektivt grundlag i tilfælde, hvor der er tale om ansvarspådragende forhold udvist af et selskab inden for områder, hvor der er

hjemmel til at pålægge selskabet som sådant et objektivt ansvar. Hvor der er flere parter, der er eller kan være ansvarlige, kan der være tale om et objektivt ansvar for alle, hvis de aktiviteter, de udfører, er omfattet af MEL's liste – men der kan også være tale om et solidarisk ansvar, hvor nogle er ansvarlige efter MEL's regler, mens andre er ansvarlige på et almindeligt erstatningsretligt grundlag.

Långiverens m.fl. ansvar – begrundet i deres indirekte deltagelse i operatørens beslutninger om forurenende aktiviteter – har været genstand for en del interesse, både nationalt og internationalt. I USA kendes et sådant ansvar, og det har været overvejet i Europa, bl.a. i forbindelse med Kommissionens grønbog om miljøansvar. Et sådant ansvar er ikke omfattet af MEL's regler, men derimod af de almindelige erstatningsregler.

MEL kapitel 3 indeholder regler, der skal sikre skadelidte nogle minimumskrav på beskyttelse mod tab forårsaget af miljøskader. Lovens regler er ufravigelige for private ikke-erhvervsdrivende. Den private skadelidte kan først fraskrive sig lovens beskyttelse, når skaden er indtrådt.

Ansaret forældes først 30 år efter, at den skadegørende handling/undladelse blev udført, og 5 år fra skadelidte fik eller burde have fået kendskab til skaden.

Desværre har denne lov medført en del forvirring – bl.a. kan man se af et til høring udsendt forslag til ændring af MBL samt et forslag til en ny jordforureningslov (FJFL), at Miljø- og Energiministeriet antager, at MEL kan udgøre et hjemmelsgrundlag for at give påbud efter MBL. Opfattelsen finder støtte i de ovenfor omtalte domme. Det er imidlertid særdeles nyskabende på denne måde at antage, at en erstatningslov kan udgøre en hjemmel til at meddele påbud efter en speciel forvaltningslov.

### **Offentligretlige betalingsansvar**

Ud fra forurenere-betaler-princippet bør betalingsansvaret være en del af de generelle driftsomkostninger. Miljøansvarets indhold bliver herved bl.a. baseret på en synsvinkel, hvor produkters kredsløb (livscyklus), forsigtighedsforanstaltninger forud for opstart af produktion og etablering af nye anlæg bliver stadig vigtigere, se om

dette Hans Chr. Bugges disputats »Forurensere skal betale. De almindelige regler i norsk rett om kostnadsansvar ved forurensning«. Beregningerne skal baseres på et estimat af de negative miljøkonsekvenser, som produktionen/produkterne forventes at påføre omgivelserne. De, der tilrettelægger produktionen, er nærmest til at forebygge negative miljøeffekter, og konkurrencen på en reduktion af sådanne omkostninger gennem udvikling af renere teknologi mv. opfattes som én af de mest fremadrettede og langsigtede måder at sikre en bæredygtig udvikling på, se også ovenfor i kapitel 7 om fokuseringen på virksomhedernes egenkontrol og egne strategier.

Er der ikke en sådan pligt til at inddrage miljøomkostninger, opnås der uberettigede konkurrencefordele.

Det har ikke været intentionen med forureneren-betaler-princippet at fravige de almindelige erstatningsretlige regler, bl.a. fordi dette princip oprindeligt *intet* havde med erstatningsproblematikken at gøre, men derimod alene med de offentligretlige forpligtelser, brugen af finansielle instrumenter og med forudsætningerne om lige konkurrence.

I de forvaltningsretlige sammenhænge forudsættes lovgivningen at fastlægge kredsen af de ansvarlige ved præcise regler eller udfylgende afgørelser, truffet med hjemmel i lov. I en sådan sammenhæng kan der tages udgangspunkt i regler, der fokuserer på ejerforhold/rådighed over fast ejendom. Her har det at være »ansvarlig« typisk ikke noget at gøre med de subjektive omstændigheder hos den relevante person. Der er i stedet tale om en afgrænsning af de adressater, som reglerne eller afgørelserne pålægger offentligretlige pligter, samt om de beføjelser, som lovgivningen tillægger tilsynsmyndighederne.

## Strafansvar

Miljøsageres kompleksitet vanskeliggør en strafferetlig håndhævelse af lovgivningen, se Gorm Toftegaard Nielsen (1997: 39 ff) og Jørgen Bjerring og Gorm Møller (1998: 797 ff).

Domstolene kan alene anvende straffe, hvis det er dokumenteret, at den tiltalte har gjort sig skyldig i et forhold (et gerningsindhold), hvis »strafbarhed er hjemlet ved lov, eller som ganske må ligestilles

med et sådant«, jf. straffelovens § 1. Dvs., at der enten skal være en klar hjemmel i straffeloven eller i miljølovgivningen, hvis en virksomhed eller en person skal straffes for miljølovsovertrædelser.

Ved stillingtagen til gerningsindholdet i miljøsager er der ikke alene tale om en stillingtagen til miljøregler – der ofte er meget upræcise og præget af en uklarhed med hensyn til, hvem der er den ansvarlige adressat. Lige så vigtigt er det, at der typisk skal tages stilling til den konkrete anvendelse af reglerne. Dvs., at gerningsindholdet er fastlagt ved en konkret afgørelse, der ofte er truffet af kommunale myndigheder. Fejl begået i forbindelse med sagsbehandling, urigtig anvendelse af reglerne og upræcise vilkår indføjet i godkendelser/tilladelser vil typisk medføre, at tiltalte frifindes. Også målinger og tilsynsanalyser, der ikke er korrekt foretaget, kan betyde, at grundlaget for en straffesag skrider.

Det strafbare forhold skal som udgangspunkt kunne tilregnes den, der ønskes straffet. Særlige bevisvanskeligheder og bevisbyrder for anklagemyndigheden i miljøsager, hvor flere kan være ansvarlige, hvor det ofte er uklart, om der er udvist forsæt eller uagtsomhed, vanskeliggør også brugen af straffereglerne.

Straffelovene og miljølovene giver hjemmel til at straffe selskaber som sådanne (dvs. som kollektive enheder). Det udelukker imidlertid ikke, at direktøren og andre med en bestemmende indflydelse straffes i stedet, eller straffes samtidig, idet lovene ikke indeholder et udtømmende ansvarssystem. Også ansatte, der i forbindelse med deres udførelse af arbejdet har begået særlig grove overtrædelser, kan dømmes for medvirken. De danske domstole er tilbageholdende med at dømme for sådan medvirken – først og fremmest fordi der ofte er tale om et uheld eller lignende fra en lovlig, samfundsgavnlig erhvervsvirksomhed.

Der er kun i meget begrænset udstrækning hjemmel til at anvende frihedsstraf – og hvor der er hjemmel til at idømme en sådan, er strafferammen højst 4 år. Denne ramme er fastlagt ved straffelovens § 196 for grov miljøkriminalitet (gennemført ved lov nr. 412 af 10. juni 1997). Reglen vedrører alene forsætlige forhold, dvs., at den tiltalte skal have foretaget sin handling eller undladelse med viden om, at den ville indebære forurening eller udgøre en ulovlig opbevaring eller deponering af affald. Denne strafferamme kan anvendes under skærpede omstændigheder over for den, der overtræder

MBL. Efter forarbejderne forudsættes reglen alene anvendt, hvor der er tale om en miljøkriminalitet, der går væsentligt ud over, hvad der kan henregnes til en normal og sædvanlig drift af en ellers lovlig virksomhed. I vurderingen må også indgå, om der er tale om mere systematisk eller vedvarende adfærd (i modsætning til enkeltstående forhold). Der kan endvidere lægges vægt på, om overtrædelsen er sket på baggrund af en forudgående planlægning. Vigtigt er det også, om forureningen er blevet skjult eller forsøgt skjult – idet oprydning- eller afværgeforanstaltninger herved er blevet udskudt og vanskeliggjort. Ud fra almindelige strafferetlige betragtninger tillægges det en særlig vægt, om der er opnået eller tilsigtet opnået en økonomisk fordel (fortjeneste eller besparelse), idet der herved må antages at være spekuleret i at begå miljøkriminalitet.

Ved fastsættelse af den konkrete bøde tages der hensyn til, at bøden skal kompensere for den økonomiske fordel (herunder besparelse), der opnås – eller er tilsigtet opnået – ved den lovovertrædelse, der pådømmes. Vurderingen af straffen som en inddragelse af den opnåede fordel kommer til udtryk på den måde, at flere personers medvirken til en miljølovsovertrædelse kan begrunde en fordeling af bøden – som havde der været tale om et solidarisk erstatningsansvar. Flere personers deltagelse i en sædvanlig straffeslovsovertrædelse vil føre til en højere straf for samtlige ansvarlige.

Også konfiskation kan anvendes til at sikre, at lovovertræderen ikke opnår økonomiske fordele. Dette økonomiske virkemiddel har Folketinget adskillige gange præciseret med henblik på at sikre, at der ikke må eksistere et økonomisk incitament til lovovertrædelse.

Med ændring af MBL ved lov nr. 425 af 10. juni 1997 »Fastsættelse af særlige vilkår, nægtelse og tilbagekaldelse af miljøgodkendelse, tilsyn, konfiskation, rettighedsfrakendelse mv.« er der sikret hjemmel i MBL til at forhindre visse personer, med tidligere miljøkriminalitet på samvittigheden, i at påbegynde eller deltage i godkendelsespligtig virksomhed. Den ansvarlige kreds er ejeren af virksomheden – som person eller selskab – medlemmer af virksomhedens direktion, eventuel bestyrelse, samt andre, der kan øve en bestemmende indflydelse på virksomhedens drift.

Ved en ny ændring af MBL vedtaget den 19. juni 1998 om »Forebyggende foranstaltninger og rettighedsfrakendelse« indføjes en § 100 b, stk 1, hvorefter en domstol kan frakende en person retten til at udøve miljøgodkendelsespligtig virksomhed, hvis han er dømt for overtrædelse af straffelovens § 196 (nævnt ovenfor), eller gentagne gange – eller under i øvrigt skærpende omstændigheder – har overtrådt MBL.