

Lovforslag nr. L 52. Fremsat den 29. oktober 1985 af Leif Hermann (SF), Margrete Auken (SF), Ebba Strange (SF), Lenger (VŠ), Elisabeth Bruun Olesen (VS) og Tinning (VS)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om genanvendelse og begrænsning af affald og lov om kemiske stoffer og produkter

§ 1

I lov om miljøbeskyttelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 85 af 8. marts 1985, foretages følgende ændring:

I § 65 indsættes som nyt *stk. 2*:

»*Stk. 2.* I forbindelse med afgørelser efter § 11 samt kapitel 4 og 5 påhviler det den myndighed, der træffer afgørelsen, i hvert enkelt tilfælde skriftligt over for adressaten at redegøre for den afvejning, der har fundet sted, jfr. § 1, *stk. 3*. Redegørelsen medfølger ved underretning efter *stk. 3*.«

Stk. 2 bliver herefter *stk. 3*.

§ 2

I lov om genanvendelse og begrænsning af affald, jfr. lovbekendtgørelse nr. 532 af 16. oktober 1984, foretages følgende ændring:

I § 2 indsættes som nyt *stk. 3*:

»*Stk. 3.* I forbindelse med afgørelser efter kapitel 2-4 påhviler det den myndighed, der træffer afgørelsen, i hvert enkelt tilfælde skriftligt over for adressaten at redegøre for

den afvejning, der har fundet sted, jfr. *stk. 2*. Redegørelsen er ikke omfattet af de begrænsninger vedrørende adgangen til at få oplysninger, der er indeholdt i § 2, *stk. 1*, nr. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen.«

§ 3

I lov nr. 212 af 23. maj 1979 om kemiske stoffer og produkter, som ændret ved lov nr. 68 af 20. februar 1980, foretages følgende ændring:

I § 2 indsættes som nyt *stk. 3*:

»*Stk. 3.* I forbindelse med afgørelser efter kapitel 4-8 påhviler det den myndighed, der træffer afgørelsen, i hvert enkelt tilfælde skriftligt over for adressaten at redegøre for den afvejning, der har fundet sted, jfr. *stk. 2*. Redegørelsen er ikke omfattet af de begrænsninger vedrørende adgangen til at få oplysninger, der er indeholdt i § 2, *stk. 1*, nr. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen.«

§ 4

Loven træder i kraft den 1. juni 1986.

Bemærkninger til lovforslaget

Den 18. maj 1972 fremsatte ministeren for foreningsbekæmpelse forslag til lov om miljøbeskyttelse, se Folketingstidende 1971-72, forhandlingerne, sp. 5989 og 6453 samt tillæg A, sp. 7707. I den skriftlige fremsættelse inddrog ministeren forudsætningsvis en afvejning af hensyn til miljøet over for virksomhedernes økonomiske nytte, men princippet fandt ikke plads i selve lovforslaget, der var fremsat med henblik på en bred diskussion og derfor forudsattes genfremsat i den følgende folketingsamling. Genfremsættelsen skete den 25. januar 1973, se Folketingstidende, forhandlingerne, sp. 2849, 3902, 6826 og 7028, samt tillæg A, sp. 3841, tillæg B, sp. 2195 og 2299, samt tillæg C, sp. 1515.

Lovforslaget fremtrådte ved genfremsættelsen i en ny og i visse henseender væsentlig ændret udgave. Således havde afvejningsprincippet nu fundet udtryk ved en tilføjelse til lovens formålsbestemmelse som et nyt stk. 3, hvori det hed:

»Stk. 3. Ved bedømmelse af omfanget og arten og foranstaltningerne til forebyggelse og imødegåelse af forurening skal der på den ene side lægges vægt på de ydre omgivelers beskaffenhed og forureningens virkninger på disse og på den anden side den samfundsmæssige nytte af den virksomhed, der er nævnt i § 2, og omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltninger.«

Videre var lovens ankesystem ændret, således at den endelige administrative afgørelseskompetence henlagdes til et uafhængigt miljøankenævn med repræsentation fra erhvervsinteresserne. Derved sikredes princippet om afbalanceringen af miljøbeskyttelseshensyn med hensynet til virksomhedernes driftsøkonomiske interesser, der naturligt måtte indgå som en grundfaktor i erhvervsrepræsentanternes holdninger ved behandlingen af ankesager. Ved ankenævnets sammensætning undlod man derimod at inddrage repræsentation fra natur- og miljøorganisationerne, idet det forudsattes, at den af miljøstyrelsen udpegede del af ankenævnet selv kunne varetage hensynet til natur og miljø.

Af ministerens skriftlige fremsættelse fremgik, at erhvervsorganisationerne, der havde været inddra-

get i forhandlingerne om lovforslaget, havde »påpeget, at det ikke af lovteksten i den oprindelige skikkelse tilstrækkelig tydeligt fremgik, at grundlaget for alle afgørelser af miljømæssige spørgsmål ud fra et realistisk synspunkt må være en samfundsmæssig helhedsvurdering. I overensstemmelse hermed er formålsbestemmelserne ændret på visse punkter, bl.a. er dette synspunkt nu kommet til udtryk gennem den nye regel i § 1, stk. 3.«

Til forståelse af bestemmelsens nærmere indhold anførtes i lovforslagets bemærkninger:

»Man har (...) ikke anset det for muligt i en lovtekst udtømmende at gøre rede for alle de hensyn, som bør indgå i overvejelserne forud for iværksættelse af de enkelte foranstaltninger. Der peges nu i den nye bestemmelse i stk. 3 på, at der skal tages hensyn til de ydre omgivelers beskaffenhed og til forureningens virkninger på omgivelserne. Ved bedømmelsen af de enkelte udledningers betydning bør man således tage hensyn til omgivelsernes sårbarhed og den beskyttelsesinteresse, samfundet må knytte til disse omgivelser. Det skal i denne forbindelse understreges, at der ved de ydre omgivelers beskaffenhed også tænkes på boligbebyggelse og lignende, hvor også den menneskelige sundhed umiddelbart kan blive berørt af forureningen. Samtidig med, at foranstaltningerne således må nuanceres efter de ydre omgivelers beskaffenhed, må det imidlertid præciseres, at forureningens virkninger undertiden kan have en sådan indgribende karakter, at spørgsmålet om omgivelsernes modtagelighed for forureningen ikke bør være afgørende. Der tænkes i denne forbindelse særligt på udledninger af svært nedbrydelige stoffer eller stoffer, som kan få indflydelse f.eks. på de menneskelige arveegenskaber.

Selv om der i forbindelse med lovforslaget lægges op til en kraftig intensivering af foreningsbekæmpelsen, har man været opmærksom på, at foreningsbekæmpelsen, må tage udgangspunkt i det eksisterende samfund. Man har derfor fundet det nødvendigt at pege på, at de foranstaltninger, som i det enkelte tilfælde bør træffes til forebyggelse eller begrænsning af forureningen, må ses på

baggrund af den samfundsmæssige nytte, som er knyttet til den virksomhed, hvis forhold man vil søge reguleret. Denne anvisning på afvejning ud fra samfundsmæssige hensyn er som ovenfor nævnt blevet indføjet i bestemmelsen på initiativ af erhvervsorganisationerne, som også har ment, at det af selve lovteksten burde fremgå, at omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltningerne bør indgå i afvejningen. Ved vurderingen af en virksomheds samfundsmæssige nytte må der kunne tages hensyn til virksomhedens beskæftigelsesmæssige betydning, den samfundsmæssige nytte af de producerede goder og lignende. Sådanne afvejninger optages sjældent udtrykkeligt i lovgivningen, men det må anses for betydningsfuldt at få fremhævet disse afvejningshensyn i forbindelse med et lovforslag, der giver hjemmel for meget vidtgående beslutninger også over for eksisterende forhold. Der peges endelig i bestemmelsen på hensynet til omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltningerne. Ved vurderingen af omkostningerne bør der tages hensyn til såvel de umiddelbare økonomiske følger for virksomheden som til de følger, en omkostningsforøgelse kan medføre i form af stigende priser på forbrugsvarer m.v.

De nævnte afvejningshensyn må tillægges særlig betydning i forbindelse med meddelelse af påbud eller nedlæggelse af forbud over for virksomheder i medfør af forslaget § 25 og 44.«

Af denne præcisering af afvejningsbegrebets nærmere indhold synes det at fremgå, at begrebet ikke er tiltænkt nogen rolle i forbindelse med den *administrative håndhævelse* af miljøbeskyttelseslovens bestemmelser, ligesom bemærkningerne heller ikke inddrages i de overvejelser, der kan lægges til grund ved *pådommelse* af overtrædelser af lovens bestemmelser.

Der er imidlertid næppe nogen tvivl om, at de erhvervsøkonomiske hensyn omsat til lokale beskæftigelsesmæssige og skattegrundlagsmæssige hensyn har spillet en rolle for intensiteten i den kommunale og amtskommunale forvaltning af tilsyn og håndhævelse i øvrigt. Herom henvises til betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen samt til betænkning nr. 1 1985 fra miljøstyrelsen om miljøtilsyn. Af sidstnævnte betænkning fremgår, at besøgshyppigheden for tilsynsbesøg på virksomheder betegnet som kap. 5 a-virksomheder i gennemsnit udgør 0,6–0,7 besøg pr. år, hvoraf kun ca. 15 pct. har fundet sted uanmeldt. For landbrugsvirksomheders vedkommende svarer besøgsfrekvensen til et besøg hvert 7. år. Lovens sanktionsmidler (påbud og forbud) har over for kap. 5 – virksomhederne fundet anvendelse

se i forbindelse med ca. 3 pct. af besøgene (betænkningen s. 32 f.). Af disse oplysninger kan formentlig udledes, at hensynet til erhvervene også i tilsynsfasen spiller en rolle enten direkte i form af tilbageholdenhed i tilsynsaktiviteterne eller indirekte i form af manglende tilsynsressourcer.

For så vidt angår sidste led i tilsynsvirksomheden, afgørelsen af, hvad der skal ske med en konstateret lovovertrædelse, er det bemærkelsesværdigt, at miljøbeskyttelsesloven kun i meget spinkelt omfang har været genstand for domstolenes virksomhed. Således foreligger endnu ingen højesteretsafgørelse på området. Dette har sammenhæng dels med den manglende tilskyndelse til at inddrage domstolene i billedet af myndighedernes miljøretlige opfattelse, dels med manglende tilskyndelse i efterforsknings- og påtaleleddet til indsats på området. Miljølovsovertrædelser har af myndighederne upåtalet kunnet reguleres via henstillinger, fortolkninger, aftaler og efterfølgende lovliggørelse med heraf følgende uklarhed om den præcise retstilstand på området. Dette er ikke mindst understreget af den store forskellighed i den regionale og lokale lovforståelse og praksis. Der kan ikke herske nogen tvivl om, at afvejningsprincippet markant har understøttet denne udvikling og legitimeret en udhuling af de miljøbestemte intentioner, der udgør miljøbeskyttelseslovgivningens grundlag. Den afsmittende virkning har gjort sig gældende ved formuleringen af lov om genanvendelse og begrænsning af affald (§ 2, stk. 2) og lov om kemiske stoffer og produkter (§ 2, stk. 2), hvor det samme afvejningskrav af miljøhensyn og virksomhedsøkonomiske hensyn er institueret.

Som ovenfor angivet spiller retspraksis kun en ringe rolle set over hele miljøbeskyttelseslovens levetid. Uanset hvordan man i øvrigt forstår det pågældende afvejningsprincip, kan lovmotiverne og den gældende tekst i miljøbeskyttelseslovens § 1, stk. 3, der er uændret fra lovens vedtagelse i 1973, ikke finde anvendelse som grundlag for domstolenes stillingtagen til konkrete miljølovsovertrædelser.

Dette har dog ikke afholdt domstolene fra i de forholdsvis få sager, der har været til pådommelse, at forholde sig overordentlig lempeligt i såvel spørgsmål om domfældelse/frifindelse som i spørgsmål om strafudmåling. Ifølge betænkningen om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen er der i perioden 1979–83 kun fældet domme i 13 større sager, hvor bødestørrelsen har varieret mellem 2.000 og 100.000 kr. Konfiskatoriske synspunkter har kun fremtrådt som selvstændig retsfølge i 3 sager. I en enkelt sag (Superfos-Vejle fra

1982). inddrager retten endda direkte afvejningshensynet i miljøbeskyttelseslovens § 1, stk. 3, som grundlag for afgørelsen.

I de tilfælde, hvor forvaltningen af miljøbeskyttelseslovgivningen er henlagt til lokale folkevalgte organer, vil det ikke kunne udelukkes, at forvaltningsafgørelser bliver til ud fra interesseafvejningshensyn, hvor også betydelige elementer af politisk skøn spiller ind. Det synes imidlertid, som om, det netop på miljøbeskyttelsesområdet har været markant, at denne interesseafvejning har givet sig helt uønskedé udslag og samtidig kun i meget behersket omfang er fremtrådt som en åbenbar præmis over for befolkningen.

De senere års miljøbeskyttelsesdebat har derfor hovedsagelig været præget af synspunkter, hvor enkeltsager er placeret som udgangspunkt for debatten, og hvor de tilgrundliggende principper kun undtagelsesvis er kommet frem som ledende momenter i diskussionen. I så henseende har statsministerens åbningstale, se Folketingstidende 1985-86, forhandlingerne, sp. 12, udgjort en undtagelse i og med, at miljøproblemerne blev fremdraget netop i skikkelse af afvejningshensynet. Således sagde statsministeren:

»Miljøproblemerne er noget, vi alle sammen er i berøring med i dagligdagen. Vi har brug for godt vand, vi skal kunne spise vores mad uden frygt for, at det skader vores helbred. Vi ønsker at værne om naturen, så balancen i den ikke bliver øde-

lagt. Og derfor skal vi selvfølgelig fortsætte med en aktiv og effektiv miljøpolitik.

Jeg tror, vi alle lægger stor vægt på, at det i videst muligt omfang sker i snævert samarbejde og i forståelse med erhvervslivet. Forureningsbekæmpelsen skal sandelig være effektiv, men vi skal også søge at undgå, at den lægger for snærende bånd på vore virksomheder eller belaster dem med, hvad jeg vil kalde unødigt høje omkostninger. Opgaven er hele tiden at søge en brugbar og rimelig balance mellem det, vi opnår, og omkostningerne ved at opnå det.«

Der er for forslagsstillerne ingen tvivl om, at dette bør være et tydeligt signal til offentligheden om at indlede en debat om interesseafvejningen i miljøbeskyttelseslovgivningen.

Som grundlag for denne debat bør det være åbenbart, at enhver tilladelse og godkendelse, der er tilvejebragt på grundlag af bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens § 1, stk. 3, genanvendelseslovens § 2, stk. 2, og kemikalielovens § 2, stk. 2, også skal synliggøre, at denne interesseafvejning finder sted. Derfor bør denne afvejning i overensstemmelse med grundprincipperne i forslag til forvaltningslov (L 4), kapitel 6, også fremgå direkte af afgørelsen, således som den fremtræder over for adressaten og for så vidt offentliggørelse finder sted over for offentligheden i form af offentliggørelse af afgørelsen i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 65.