

Lovforslag nr. L 151. Fremsat den 29. januar 1997 af justitsministeren (Frank Jensen)

## Forslag

til

### Lov om ændring af straffeloven

(Grovt miljøkriminalitet)

#### § 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 886 af 30. oktober 1992, som ændret senest ved lov nr. 474 af 12. juni 1996, foretages følgende ændring:

1. Efter § 195 indsættes i 21. kapitel:

»§ 196. Med fængsel indtil 4 år straffes den, der under skærpende omstændigheder i strid med miljølovgivningen

1) forurener luft, vand, jord eller undergrund med den følge, at der sker betydelig skade på miljøet eller fremkaldes nærliggende fare derfor, eller

2) opbevarer eller bortskaffer affald eller lignende stoffer med den følge, at der sker betydelig skade på miljøet eller fremkaldes nærliggende fare derfor.«

#### § 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

#### § 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland. Loven kan dog ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

#### 1. Indledning

Formålet med lovforslaget er gennem en ny bestemmelse i straffeloven at skabe mulighed for strengere straffe for særlig grov miljøkriminalitet, herunder navnlig grove tilfælde af ulovlig dumpning eller deponering af forurenende affald eller omfattende udledning af farlige kemikalier.

Samtidig tilkendes det med den foreslåede bestemmelse, at særlig grov miljøkriminalitet har en sådan strafværdighed, at samfundets reaktion bør give sig udtryk ved, at forholdet straffes efter straffeloven og ikke blot efter bestemmelser i den almindelige miljølovgivning.

Lovforslaget er udarbejdet i samarbejde med Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen og fremsættes i tilknytning til to lovforslag, som er fremsat af miljø- og energiministeren den 27. november 1996 om ændring af henholdsvis lov om miljøbeskyttelse (L 83) og lov om kemiske stoffer og produkter (L 82).

#### 2. Baggrunden for lovforslaget

Miljø- og energiministeren fremlagde i marts 1996 en handlingsplan for bedre håndhævelse af miljølovgivningen. Planen indeholder en række forslag til styrkelse af behandlingen af miljøstraffesager, styrkelse af de administrative muligheder for at hindre fortsat miljøskadelig virksomhed og styrkelse af miljøtilsynet.

Et af forslagene i handlingsplanens afsnit om styrkelse af behandlingen af miljøstraffesager er indsættelse af en ny bestemmelse i straffeloven om særlig grov miljøkriminalitet. Dette lovforslag er en opfølgning på denne del af handlingsplanens forslag.

Et andet forslag i handlingsplanen er, at der foretages en revision af Rigsadvokatens meddelelse af 28. juni 1991 om behandling af straffesager inden for miljøområdet (RM 4/1991), som indeholder retningslinier for politiet og anklagemyndighedens administrative behandling af miljøstraffesager. Denne revision drøftes for tiden mellem Rigsadvokaten og Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen.

De øvrige forslag i handlingsplanen opfølges i de to lovforslag, som miljø- og energiministeren har fremsat den 27. november 1996. Lovforslaget om ændring af miljøbeskyttelsesloven (L 83) indeholder således bl.a. forslag om fastsættelse af særlige vilkår for miljøgodkendelse, nægtelse og tilbagekaldelse af miljøgodkendelse, tilsyn, konfiskation og rettighedsfrakendelse. Lovforslaget om ændring af lov om kemiske stoffer og produkter (L 82) indeholder bl.a. forslag om forbud mod besiddelse af visse kemiske stoffer m.v. og om strengere straffe.

#### 3. Gældende ret

I de gældende love på miljøområdet findes en række bestemmelser, der fastsætter straf for overtrædelse af reglerne i disse love.

Den centrale lov om forurening er *miljøbeskyttelsesloven* (jf. lovbekendtgørelse nr. 590 af 27. juni 1994, som ændret senest ved lov nr. 395 af 22. maj 1996). Loven indeholder i § 110, stk. 1, en almindelig bestemmelse om straf for bl.a. overtrædelse af lovens bestemmelser og for undladelse af at efterkomme påbud, forbud og vilkår fastsat efter loven. Strafferammen er bøde. Efter § 110, stk. 2, kan straffen stige til hæfte eller fængsel indtil 2 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller groft uagtsomt, og hvis der ved overtrædelsen enten er voldt skade på miljøet eller opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre. De bekendtgørelser, der er udstedt i medfør af miljøbeskyttelsesloven, indeholder lignende straffebestemmelser.

En anden vigtig lov på forureningsområdet er *lov om kemiske stoffer og produkter* (jf. lovbekendtgørelse nr. 21 af 16. januar 1996). Overtrædelse af lovens bestemmelser straffes efter § 59 med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år. Bestemmelsen skelner ikke mellem simpelt uagtsomme forhold og groft uagtsomme eller forsætlige forhold, og der er ikke krav om skærpende omstændigheder for at kunne idømme frihedsstraf. Miljø- og energiministerens lovforslag af 27. november 1996 (jf. ovenfor under pkt. 2) indeholder imidlertid forslag om en ændring af bestemmelsen, således at den udformes i overensstem-

melse med miljøbeskyttelseslovens straffebestemmelser.

For så vidt angår beskyttelse af havet mod forurening er hovedloven *lov om beskyttelse af havmiljøet* (jf. lov nr. 476 af 30. juni 1993 som ændret senest ved lov nr. 394 af 22. maj 1996). Lovens § 59 indeholder straffebestemmelser svarende til miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 1 og 2.

Ud over disse tre hovedlove findes der en lang række miljølove, som indeholder straffebestemmelser svarende til de ovenfor omtalte.

Der er endvidere enkelte bestemmelser i *straffeloven*, der kan være relevante i forhold til miljøkriminalitet. Dette gælder § 186 om bl.a. forgiftning af drikkevand, § 187 om forgiftning af ting, som er bestemt til forhandling eller udbredt benyttelse, og § 194 om bl.a. borttagelse eller ødelæggelse af genstande, som er bestemt til almindelig nytte eller pryde. Disse bestemmelser er kun sjældent anvendt i praksis.

#### 4. Justitsministeriets overvejelser

4.1. En bestemmelse i straffeloven med en højere strafferamme end de nugældende 2 år i miljølovgivningen vil give mulighed for at idømme strengere straf for de særligt grove overtrædelser af miljølovgivningen, der kan medføre betydelige skader for naturen. Indsættelse af en regel om den særligt grove miljøkriminalitet i straffeloven vil også være en markering af, at den særligt grove miljøkriminalitet anses for alvorlig på linie med f.eks. groft hærværk og grov skattekriminalitet.

En bestemmelse som den foreslåede vil også være i overensstemmelse med det gennem årene ændrede samfundsmæssige syn på miljøkriminalitet bl.a. i lyset af den voksende, brede erkendelse af, at det er vigtigt at bevare og forbedre miljøet, og af, at overtrædelse af miljølovgivningen kan have langsigtede, alvorlige konsekvenser for denne væsentlige samfundsinteresse. De skader og omkostninger af såvel ideel som økonomisk art, som den grove form for miljøkriminalitet påfører samfundet, kan således være langt alvorligere end følgerne af groft hærværk, der efter straffelovens § 291, stk. 2, har et strafmaksimum på 4 års fængsel.

Det foreslås på den baggrund, at der indsættes en bestemmelse i straffeloven med en strafferamme på 4 år for særligt grove overtrædelser af miljølovgivningen, der indebærer betydelig skade eller nærliggende fare for betydelig skade på miljøet.

#### 4.2. Bestemmelsens anvendelsesområde

Den foreslåede bestemmelse indebærer ikke en udvidelse af de strafbare forhold inden for miljøom-

rådet. Bestemmelsen er alene en overbygning på de gældende straffebestemmelser i miljølovgivningen, og den forudsættes anvendt over for særligt grove overtrædelser af disse bestemmelser.

Kravet om »*skærpene omstændigheder*« indebærer således, at der skal være tale om miljøkriminalitet af en særlig grov beskaffenhed. Spørgsmålet om, hvorvidt en overtrædelse er af en sådan beskaffenhed, beror på en samlet vurdering, hvori indgår en række faktorer.

Ved vurderingen tages udgangspunkt i, om der er tale om miljøkriminalitet, der går *væsentligt ud over*, hvad der kan henregnes til en *normal og sædvanlig drift af en ellers lovlig virksomhed*. Bestemmelsen vil således f.eks. kunne anvendes i tilfælde, hvor der sker betydelig, ulovlig dumpning eller deponering af forurenende affald eller omfattende udledning af farlige kemikalier. I vurderingen indgår også omfanget af overtrædelsen, herunder om der er tale om et enkeltstående forhold, eller om en *mere systematisk eller vedvarende adfærd*, der er udtryk for en *bevidst tilsidesættelse* af væsentlige miljøhensyn. Der kan i den forbindelse bl.a. lægges vægt på, om overtrædelsen er sket på baggrund af en *forudgående planlægning*. Endvidere kan der lægges vægt på, om den tiltalte har *skjult eller forsøgt at skjule forureningen* og derved forøget skaden eller faren, idet oprydnings- eller afværgeforanstaltninger ikke er blevet iværksat eller først er blevet iværksat på et meget sent tidspunkt.

Endvidere vil det indgå, om der ved den kriminelle handling eller undladelse er *opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel* (fortjeneste eller besparelse). Sådanne omstændigheder vil tale med betydelig vægt for anvendelse af bestemmelsen. Dette gælder navnlig i tilfælde, hvor opnåelse af en økonomisk fordel gennem overtrædelse af miljølovgivningen er et *væsentligt element i virksomhedsudøvelsen*. Bestemmelsen forudsættes således bl.a. at omfatte tilfælde, hvor der direkte *spekuleres i at begå miljøkriminalitet* f.eks. ved, at der drives erhvervsvirksomhed med ulovlig bortskaffelse af affald.

Derimod vil bestemmelsen kun undtagelsesvis kunne anvendes, hvor en virksomhed f.eks. har tilladelse til udledning af spildevand, men overskrider grænseværdierne for indholdet af miljøskadelige stoffer. Bestemmelsen vil dog efter omstændighederne kunne omfatte f.eks. udledning af betydelige mængder farlige kemikalier i havet eller vandløb m.v.

Det er en betingelse for anvendelse af bestemmelsen, at der er sket betydelig skade på miljøet eller fremkaldt nærliggende fare herfor. Derimod kræves det ikke, at der er sket betydelig skade på menne-

skers liv eller helbred eller er fremkaldt nærliggende fare herfor. Betydelig skade på miljøet vil i de fleste tilfælde – selv om det i visse tilfælde kan være på meget langt sigt – indebære en risiko for menneskers liv eller helbred. Det ville imidlertid indebære en for vidtgående begrænsning af bestemmelsens anvendelsesområde, hvis der opstilles krav om en umiddelbart konstaterbar skade eller fare af denne karakter. Hvis en sådan fare eller skade foreligger, vil det selvsagt indgå med betydelig vægt i vurderingen af forholdets grovhed.

Bestemmelsen forudsættes ikke udelukkende anvendt, hvor strafferammen på fængsel indtil 2 år i særlovgivningen ikke findes tilstrækkelig. På lignende måde som det i dag er tilfældet f.eks. ved valget mellem at straffe skattesvig efter skattekontrolloven eller efter straffelovens § 289, forudsættes den foreslåede nye bestemmelse om miljøkriminalitet i straffeloven anvendt i tilfælde, hvor forholdet skønnes at være så groft, at samfundets reaktion bør give sig udtryk ved anvendelse af straffeloven frem for særlovgivningen. Dette gælder, selv om den konkrete forskyldte fængselsstraf fastsættes til væsentligt mindre end 2 år.

Bestemmelsens nr. 1 omfatter forurening af det ydre miljø, d.v.s. luft, vand jord eller undergrund.

Bestemmelsens nr. 2 omfatter opbevaring og bortskaffelse af affald og lignende stoffer, som indebærer, at der sker betydelig skade på miljøet eller fremkaldes nærliggende fare herfor. En særskilt bestemmelse om affald er fundet nødvendig, fordi der kan forekomme tilfælde, hvor affaldshåndtering er af en sådan karakter, at den ikke i den konkrete situation kan karakteriseres som forsætlig forurening, men hvor forholdet alligevel er så groft og uforsvarligt, at det bør være omfattet af straffeloven.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 1.

#### 4.3. Subjektive forhold.

Den foreslåede bestemmelse omfatter kun forsætlige forhold, jf. straffelovens § 19. Uagtssomme forhold vil som hidtil kunne straffes efter særlovgivningen.

Kravet om *forsæt* indebærer efter almindelige strafferetlige principper, at den tiltalte skal have foretaget sin handling eller undladelse med viden om, at den ville indebære forurening (nr. 1) eller udgøre en ulovlig opbevaring eller bortskaffelse af affald m.v. (nr. 2) eller have anset dette for overvejende sandsynligt. For så vidt angår de skærpende omstændigheder, indebærer kravet om *forsæt*, at den tiltalte på lignende måde skal have haft forståelse for

de faktiske omstændigheder, der retligt karakteriserer forholdet som skærpende.

Efter forslaget skal selve skaden eller den nærliggende *fare for skade* dog alene kunne tilregnes den pågældende som uagtssom, jf. herved straffelovens § 20. Der foreligger *uagtssomhed*, hvis den indtrådte skade eller fare kan bebrejdes den pågældende i den forstand, at skaden eller faren kunne og burde have været undgået. Det kræves således ikke, at den tiltalte faktisk indså, at forureningen ville medføre betydelig skade eller fremkaldte nærliggende fare herfor, eller at tiltalte anså dette for det overvejende sandsynlige resultat af forureningen, når blot det kan stateres, at den tiltalte *burde* have indset dette.

#### 5. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser m.v.

Lovforslaget skønnes ikke at medføre økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige af betydning.

Lovforslaget tager i øvrigt sigte på miljøkriminalitet, der går væsentligt ud over, hvad der kan henregnes til en normal og sædvanlig drift af en ellers lovlig virksomhed, og skønnes derfor ikke at få økonomiske konsekvenser for erhvervslivet. Tværtimod kan en gennemførelse af lovforslaget bidrage til at modvirke den konkurrenceforvridning, som miljøkriminalitet kan indebære til skade for virksomheder, der drives på lovlig måde.

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

#### 6. Lovforslagets miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget indebærer ikke en udvidelse af, hvad der er strafbart inden for miljøområdet. Muligheden for at idømme strengere straffe for særlig grov miljøkriminalitet må dog antages at få en forebyggende effekt med deraf følgende langsigtede, positive miljømæssige konsekvenser.

#### 9. Hørte myndigheder m.v.

Lovforslaget er samtidig med fremsættelsen sendt til høring hos:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Københavns Byret, retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Dansk Politiforbund, Dansk Kriminalpolitiforening, Advokatrådet og Det Danske Center for Menneskerettigheder.

Miljø- og energiministeriet har endvidere sendt lovforslaget til høring hos en bred kreds af myndig-

heder og organisationer, som sædvanligvis høres over forslag på miljøområdet, herunder Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune.

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

*Til § 1*

Den foreslåede bestemmelse indebærer ikke en udvidelse af, hvad der er strafbart inden for miljøområdet, idet strafansvar forudsætter, at handlingen eller undladelsen er »i strid med miljølovgivningen«, dvs. udgør en overtrædelse af særlovgivningen.

Ved »miljølovgivningen« forstås i denne sammenhæng love om beskyttelse af det ydre miljø mod forurening. Begrebet omfatter således f.eks. miljøbeskyttelsesloven, lov om kemiske stoffer og produkter, lov om beskyttelse af havmiljøet, lov om miljø og genteknologi samt en eventuel kommende lovgivning om jordforurening. Derimod omfatter begrebet ikke love, der regulerer andre miljømæssige interesser som f.eks. skovloven, naturbeskyttelsesloven og bygningskulturlovgivningen. Heller ikke arbejdsmiljølovgivningen omfattes af den foreslåede bestemmelse.

Begrebet »miljølovgivningen« omfatter også bekendtgørelser udstedt i medfør af de nævnte love samt vilkår, påbud eller forbud meddelt i henhold til disse love eller bekendtgørelser. At overtrædelse af vilkår, påbud eller forbud er omfattet af den foreslåede bestemmelse, følger i øvrigt af, at sådan adfærd er selvstændigt kriminaliseret i miljølovgivningen, jf. f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 1, nr. 2 og 4.

Kravet om, at overtrædelsen skal være begået under »skærpende omstændigheder« indebærer, at der skal være tale om særlig grov miljøkriminalitet. Herved forstås navnlig miljøkriminalitet, der går væsentligt ud over, hvad der kan henregnes til en normal og sædvanlig drift af en i øvrigt lovlig virksomhed, jf. nærmere ovenfor under pkt. 4.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Begrebet »affald« i bestemmelsens andet led omfatter ethvert stof og enhver genstand (spildprodukt), som indehaveren skiller sig af med, agter at skille sig af med eller er forpligtet til at skille sig af med, jf. herved § 3, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 581 af 24. juni 1996 om bortskaffelse, planlægning og registrering af affald. Affald er også materiale, som vedkommen- de kan få betaling for. Begrebet »lignende stoffer« omfatter stoffer, der ganske må ligestilles med affald, f.eks. stoffer der ikke (længere) må anvendes i Danmark, men som eventuelt indsamles og opbevares f.eks. med henblik på eksport til lande, hvor anvendelse af stofferne fortsat er tilladt. »Bortskaffelse« omfatter enhver form og metode til at skaffe sig af med affald m.v., herunder deponering i eller på jorden, dumpning i havet, udledning, forbrænding m.v., jf. herved bilag 6 til den nævnte bekendtgørelse.

Kravet om, at der skal være sket »betydelig skade« indebærer, at det ikke er enhver forringelse af miljøet, der er omfattet af bestemmelsen. Om den indtrådte skade er betydelig afhænger navnlig af skadens omfang og konsekvenser. Er oprydningsforanstaltninger nødvendige (og mulige), vil omkostningerne herved kunne tillægges betydning.

Kravet om »nærliggende fare« indebærer, at der skal foreligge en konkret fare, dvs. en aktuel og ikke ubetydelig risiko for skadens indtræden.

*Til § 2*

Det foreslås, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

*Til § 3*

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde. Den indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Loven kan dog sættes i kraft for Færøerne ved kongelig anordning. For Grønland gælder en særlig kriminallov, og der er derfor ikke foreslået en hjemmel til at sætte loven i kraft for Grønland.

Skriftlig fremsættelse (29. januar 1997)

**Justitsministeren (Frank Jensen):**

Hermed tillader jeg mig for det høje Ting at fremsætte:

*Forslag til lov om ændring af straffeloven. (Grov miljøkriminalitet).*

(Lovforslag nr. L 151).

Formålet med lovforslaget er gennem en ny bestemmelse i straffeloven at skabe mulighed for strengere straffe for særlig grov miljøkriminalitet. Det drejer sig navnlig om grove tilfælde af ulovlig dumpning eller deponering af forurenende affald eller omfattende udledning af farlige kemikalier.

Lovforslaget er udarbejdet i samarbejde med Miljø- og Energiministeriet og udgør – sammen med to lovforslag, som er fremsat af miljø- og energiministeren den 27. november 1996 om ændring af henholdsvis lov om miljøbeskyttelse (L 83) og lov om kemiske stoffer og produkter (L 82) – regeringens opfølgning på miljø- og energiministerens handlingsplan for en bedre håndhævelse af miljølovgivningen fra marts 1996.

Som led i en forstærket indsats mod miljøkriminalitet er der således efter regeringens opfattelse behov for en bestemmelse i straffeloven om grov miljøkriminalitet med en højere strafferamme end de nugældende 2 år i miljølovgivningen. En sådan bestemmelse vil give mulighed for at idømme strengere straf for de særligt grove overtrædelser af miljølovgivningen, der kan medføre betydelige skader for naturen. Indsættelse af en regel om den særligt grove miljøkriminalitet i straffeloven vil også

være en markering af, at den særligt grove miljøkriminalitet anses for alvorlig på linie med f.eks. groft hærværk og grov skattekriminalitet.

En bestemmelse som den foreslåede vil også være i overensstemmelse med det gennem årene ændrede samfundsmæssige syn på miljøkriminalitet. Den skal således bl.a. ses i lyset af den voksende, brede erkendelse af, at det er vigtigt at bevare og forbedre miljøet, og at overtrædelse af miljølovgivningen kan have langsigtede, alvorlige konsekvenser for denne væsentlige samfundsinteresse. De skader og omkostninger af såvel ideel som økonomisk art, som den grove form for miljøkriminalitet påfører samfundet, kan være langt alvorligere end følgerne af groft hærværk, der efter straffelovens § 291, stk. 2, har et strafmaksimum på 4 års fængsel.

Forslaget går ud på, at der indsættes en bestemmelse i straffeloven med en strafferamme på 4 år for særlig grove overtrædelser af miljølovgivningen, der indebærer betydelig skade eller nærliggende fare for betydelig skade på miljøet.

Den foreslåede bestemmelse indebærer ikke en udvidelse af de strafbare forhold inden for miljøområdet. Bestemmelsen er alene en overbygning på de gældende straffebestemmelser i miljølovgivningen, og den forudsættes anvendt over for særligt grove overtrædelser af disse bestemmelser.

Idet jeg i øvrigt henviser til lovforslaget og de ledsagende bemærkninger, skal jeg herved anbefale forslaget til det høje Tings velvillige behandling.