

Analyse af mulighederne for styrkelse af kommunernes håndhævelse af naturbeskyttelseslovens § 3.

I det følgende gennemgås mulighederne for at styrke kommunernes håndhævelse af naturbeskyttelseslovens § 3.

Håndhævelses tiltaget kan opdeles i to problemstillinger:

- Kommunernes tilsyn
- Skærpede sanktioner

Kommunernes tilsyn

Der har de seneste par år været politisk fokus på, hvordan kommunerne varetager tilsynet med overholdelsen af naturbeskyttelseslovens § 3.

Nedenfor beskrives, hvilke muligheder der er for at forbedre kommunernes tilsyn:

Regler om tilsyn

Det fremgår af naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 7, at miljøministeren kan fastsætte regler for udøvelsen af kommunernes tilsynsvirksomhed. Denne hjemmel er benyttet til udstedelse af bekendtgørelse om pleje af fredede arealer, om tilsyn og om indberetninger (bkg. nr. 1604 af 20. november 2006). Det fremgår af bekendtgørelsens kapitel 5, at kommunalbestyrelsen senest den 1. marts hvert år skal indsende oplysninger til BLST om kommunens tilsyns- og plejevirkomhed i det forudgående kalenderår, samt at BLST efter drøftelse med KL kan fastsætte nærmere bestemmelser om formen for den årlige indberetning. Det nuværende skema er afhandlet med KL og der er betalt DUT for kommunernes opgave med at udbetale skemaet.

Kommunerne indberetter hvert år antallet af sager til BLST. Indberetningen foregår på et standardiseret skema, hvis indhold er aftalt mellem BLST og KL i medfør af de ovenfor nævnte regler. Med undtagelse af ca. 15 kommuner har alle kommuner indberettet i 2007, 2008 og 2009.

Politianmeldelser

Af Vejledning om håndhævelse af Naturbeskyttelsesloven, Planloven og Byggeloven, som Miljøministeriet udgav i 2007 fremgår det, at det er kommunerne der beslutter, om der skal ske politianmeldelse i en håndhævelsessag. Der findes ikke præcise regler for, hvornår politianmeldelse skal ske. Det fremgår dog af håndhævelsesvejledningen, at det vil være naturligt og konsekvent at indgive politianmeldelse, hvis et ulovligt forhold ikke har kunnet lovliggøres ved hjælp af de administrative håndhævelsesmidler, altså hvis der eksempelvis er meddelt et påbud om at lovliggøre et ulovligt forhold, og ejer/bruger ikke reagerer. Endvidere fremgår det af vejledningen, at det ikke er et krav, at der skal være anvendt administrative håndhævelsesmidler, før kommunen foretager politianmeldelse. Grove ulovlige forhold, hvor ejer/bruger har handlet groft uagtsomt eller med fortsæt, bør politianmeldes, lige så snart det ulovlige forhold er konstateret.

Det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at foretage en vurdering af, om omfanget af politianmeldelser afspejler en håndhævelsespraksis, der følger håndhævelsesvejledningen.

Det er heller ikke muligt med det nuværende indberetningsskema fra kommunerne til BLST at se omfanget af kommunernes tilsyn med, at lodsejerne efterlever kommunernes påbud om lovliggørelse. Det kan derfor ikke på nuværende tidspunkt udelukkes, at der er sager i kommunerne, hvor kommunerne burde have foretaget politianmeldelse, jf. håndhævelsesvejledningen, men hvor det ikke sker.

En gennemgang af kommunernes indberetninger viser i øvrigt, at kommunerne på § 3-området i 2008 indgav 7 politianmeldelser (ud af 382 overtrædelser) og i 2009 11 politianmeldelser (ud af 644 overtrædelser). Der er tidligere udarbejdet en effektvurdering af naturbeskyttelsesloven, hvor der blev indsamlet oplysninger fra amterne, som i en 1-årig periode i 1995/96 angav at have foretaget 6 politianmeldelser på § 3-området ud af 182 sager om lovliggørelse.

Generelt vil det give et mere retvisende billede af kommunernes praksis, hvis alle kommuner indsender de årlige indberetninger til styrelsen, og hvis indberetningerne var mere præcise.

For at vurdere, om kommunerne burde indgive politianmeldelse i et større antal sager, kan det overvejes at tilrette det standardiserede skema til kommunerne, således at det mere præcist kommer til at fremgå, hvorledes sagerne afsluttes i kommunerne.

Hvis der efter en tilretning af skemaerne og efter gennemgangen af kommunernes indberetninger for de kommende par år tegner sig et behov for et styrket tilsyn, kan det tages op til overvejelse.

Vejledning og undervisning

Hvis det ønskes, at kommunerne sætter fokus på deres tilsynsforpligtelse i forhold til § 3, kan det overvejes, om BLST i samarbejde med KL skulle drøfte dette forhold nærmere, f.eks. i form af særskilt(e) workshop herom. Dette ville give kommunerne mulighed for at udtrykke, hvilke vanskeligheder de har ved administrationen af § 3. BLST vil i den forbindelse også kunne klarlægge, hvilke ønsker og behov kommunerne har til eventuel yderligere vejledning og undervisning på området fra Miljøministeriet. Det vil i øvrigt også være muligt at invitere Naturklagenævnet og politiet til deltagelse i et sådant arrangement. En workshop kan afholdes enten parallelt med kommunernes 2010-indberetning eller når BLST har gennemgået kommunernes 2010-indberetninger.

Det fremgår af § 22 i bekendtgørelse af forretningsordenen for Natur- og Miljøklagenævn (bkg. nr. 1097 af 17. september 2010), at nævnet skal offentliggøre deres afgørelser og redegøre for principielle afgørelser på hjemmesiden, samt udarbejde en årsberetning. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. januar 2011, og det forventes at nævnets større grad af offentliggørelse af afgørelser delvist vil afhjælpe den usikkerhed som nogle kommuner måtte have angående praksis på § 3-området. Der vil være behov for at også nævnets tidligere afgørelser på § 3-området præsenteres i en samlet søgbar database for at imødekomme kommunernes behov for at være opdateret mht. praksis på området.

BLST kan evt. tage særskilt kontakt til Natur- og Miljøklagenævnet vedr. § 3-afgørelser.

Behovet for skærpede sanktioner

Der er i den gældende naturbeskyttelseslov hjemmel til bødestraf for overtrædelse af § 3. Straffen kan stige til 1 års fængsel, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller groft uagtsomt. Bødeniveauet for overtrædelse af naturbeskyttelsesloven er ret beskedent og i øvrigt på linje med bødeniveauet for overtrædelse af planloven, jf. Miljøstyrelsens rapport fra 2005 (arbejdsrapport nr. 20, Undersøgelse af anvendelse af sanktioner m.v. i straffesager på natur-, miljø- og planområdet).

Nedenfor beskrives muligheder for skærpelse af bødeniveauet i naturbeskyttelseslovens § 3:

Lovændring

Indføjelser af bødeniveau i lovbemærkninger.

Et eventuelt ønske om forøgelse af bødeniveauet kan ske ved at skrive et bødeniveau ind i lovbemærkningerne til naturbeskyttelsesloven. I den forbindelse er det dog væsentligt at være opmærksom på, at man kan risikere kritik fra domstolene af, at man indsætter "lovgiverbestemte" straffe i lovbemærkninger. Det kan modsat påpeges, at bødeniveauet i lovbemærkninger typisk efterlader et skøn til domstolene. Det er således heller ikke sikkert, at bødeniveauet i praksis vil blive højere end det nuværende niveau. Det kan endvidere diskuteres, om overtrædelserne af § 3 er egnede til at blive kategoriseret i lovbemærkninger, idet § 3 er karakteriseret ved at være en bred bestemmelse, som vedrører mange forskellige slags overtrædelser, og sagerne kan indeholde en betydelig grad af skøn. Det kan derfor vise sig at være vanskeligt at kategorisere disse overtrædelser på en sådan måde i forhold til bødestørrelser, at angivelse af bødeniveauet i lovbemærkningerne kan blive et brugbart værktøj for domstolene.

Forinden der iværksættes en eventuel ændring af naturbeskyttelsesloven, kan det overvejes at afklare, om indsættelse af bødeniveauer i miljøbeskyttelsesloven i 2008 har haft en målbar effekt i praksis fsv. bødestørrelser.

Udvidelse af strafferammen

Hvis der ønskes en udvidelse af strafferammen for overtrædelse af § 3, kan dette gøres enten samtidig med eller i stedet for evt. indføjelser af bødeniveauet i lovbemærkningerne. En udvidelse af strafferammen vil sende et signal til domstolene om, at Folketinget ønsker højere straffe for overtrædelse af § 3. Det kan dog i den forbindelse tilføjes, at den nuværende bestemmelse om muligheden for fængselsstraf så vidt vides aldrig var været anvendt. Det kan derfor umiddelbart synes vanskeligt at skabe sammenhæng mellem domstolenes hidtidige vurdering af strafudmåling og en udvidet strafferamme.

Andre muligheder for at skærpe bødeniveauet

I stedet for at indskrive bødestørrelser i lovbemærkningerne og/eller udvide den eksisterende strafferamme, kan følgende overvejes:

Bødevejledning

Bødevejledninger er et redskab til effektiv og hurtig bødefastsættelse samt til sikring af ensartet bødepraksis. Bødevejledninger kan udarbejdes af Rigsadvokaten i form af en Rigsadvokatmeddelelse. Det kan dog vise sig at være vanskeligt at kategorisere overtrædelserne på en sådan måde i forhold til bødestørrelser, at en bødevejledning vil blive et brugbart værktøj i praksis. Dette skal i givet fald undersøges nærmere i samarbejde med rigsadvokaten.

Vidensbank

Det fremgår af naturbeskyttelseslovens § 89, stk. 10, at straffesagerne for overtrædelse af naturbeskyttelsesloven behandles som politisager. Det betyder, at sagerne henhører under politidirektørens og ikke statsadvokatens kompetence. For at styrke sagsbehandlingen både hos politi og kommunerne, kan det overvejes at oprette en vidensbank med det formål at vejlede politikredsene om praksis mv. Der har siden 1998 været en tilsvarende vidensbank i Rigsadvokaturerne vedrørende miljøstraffesager.

Indtil vidensbanken oprettes, kan det undersøges om kommunerne og Naturklagenævnet har mulighed for at sende kopi af domme til BLST, der kan samle oplysningerne.

Administrative bøder

Denne analyse har omfattet en undersøgelse af, om det vil være hensigtsmæssigt at indføre administrative bøder for overtrædelse af § 3. Administrative bøder er kendetegnet ved, at det overlades til en forvaltningsmyndighed at fastsætte bødestraffen for en overtrædelse. I praksis udstedes der kun administrative bøder, hvor overtrædelserne er klare og ukomplicerede og ikke beror på et skøn.

Konstateringen af en overtrædelse af § 3 beror ofte på en besigtigelse og på en samlet biologisk og juridisk vurdering af overtrædelsen. Der er tale om et samlet skøn af overtrædelsens karakter og bødeniveau, og sagerne er derfor typisk relativt uensartede og sammenlignelige. BLST vurderer på den baggrund, at det vil være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at indføre mulighed for udstedelse af administrative bøder.