

BETÆNKNING OM

Håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen



BETÆNKNING OM

Håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen

Afgivet af det af boligministeren og miljøministeren
den 30. juli 1981 nedsatte udvalg om
håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen



Betænkning nr. 981
1983



ISBN 87-503-4571-0

Fu 00-205-bet.

JJ tryktechnik a-s, København

Indholdsfortegnelse

	Side
<i>Afsnit 1. Udvalgets nedsættelse og virksomhed</i>	9
1.1. Udvalgets nedsættelse	9
1.2. Udvalgets virksomhed	10
<i>Afsnit 2. Indledende bemærkninger</i>	12
2.1. Lovgivningen	12
2.2. Lovgivningsteknikken	13
2.3. Interessekonflikter og myndighedskompetencer	13
2.4. Domstolene	14
2.5. Politiet og anklagemyndigheden	15
2.6. Den politiske vilje	15
<i>Afsnit 3. Udvalgets forslag</i>	16
3.1. Kontrol med lovgivningens overholdelse (tilsyn)	16
3.2. Konstaterende standsningspåbud	18
3.3. Fysisk og retlig lovgivning	20
3.4. Domstolenes medvirken til lovgivning	21
3.5. Straf og konfiskation	22
3.6. Straffesagernes tilrettelæggelse	24
3.7. Straffesagernes pådømmelse	26
3.8. Forvaltningsmyndigheden som bygherre, driftsherre m.v.	26
3.9. Privates ulovlige aktiviteter, hvori en offentlig myndighed har "medskyld"....	27
3.10. Informationsbehovet	28
<i>Afsnit 4. Kontrol med lovgivningens overholdelse (tilsyn)</i>	29
4.1. Indledning	29
4.2. Tilsynsbegrebet	29
4.3. Bygge- og miljølovgivningens bestemmelser	30
4.4. Tilsynspligtens omfang og indhold	41
4.5. Tilsidesættelse af tilsynspligten	44
4.6. Overtilsyn	45
4.7. Udvalgets overvejelser og forslag	48
4.7.1. Generelle bemærkninger	48
4.7.2. Lovfæstelse af tilsynspligten	50
4.7.3. Tilsynspligt ved påbud, forbud og vilkår	50
4.7.4. Kontrol som led i byggesagsbehandlingen	50
4.7.5. Tilsynspligtens omfang	52
4.7.6. Tilsynspligtens indhold	52
4.7.7. Spørgsmålet om kompetenceforskydning	53
4.7.8. Overtilsyn	56

<i>Afsnit 5. Konstaterende standsningspåbud</i>	60
5.1. Begrebet konstaterende standsningspåbud	60
5.2. Hjemmelsgrundlaget	61
5.3. Deltilladelser m.v.	62
5.4. Sagsbehandlingsregler	63
5.5. Klagemulighederne	64
5.6. Opsættende virkning af klage	65
5.7. Særligt om tredjemandsklager	66
5.8. Overtilsynets kompetence i øvrigt	70
5.9. Udvalgets overvejelser og forslag	71
5.9.1. Lovfæstelse af standsningsbeføjelsen	71
5.9.2. Deltilladelser efter byggeloven	72
5.9.3. Sagsbehandlingsregler	73
5.9.4. Begrænsninger i klageadgangen	73
5.9.5. Tredjemandsklager	73
5.9.6. Overtilsynets beføjelser	78
<i>Afsnit 6. Retlig lovgivgørelse</i>	79
6.1. Indledende bemærkninger	79
6.2. Beslutninger om retlig lovgivgørelse	80
6.3. Særligt om udnyttelsen af ulovlige tilladelser	85
6.4. Udvalgets overvejelser og forslag	96
6.4.1. Generelle bemærkninger	96
6.4.2. Tilfælde, hvor der ikke foreligger udtrykkelig myndighedstilladelse til det ulovlige forhold	96
6.4.3. Tilfælde, hvor en myndighed ulovligt har tilladt det retsstridige forhold ..	97
<i>Afsnit 7. Fysisk lovgivgørelse uden domstolenes medvirken</i>	102
7.1. Indledende bemærkninger	102
7.2. Retsgrundlaget for krav om fysisk lovgivgørelse	103
7.3. Pligtens indhold	105
7.4. Sagsbehandlingsregler	106
7.5. Klagemulighederne	107
7.6. Administrative tvangsbøder	107
7.7. Administrative selvhjælpshandlinger	107
7.8. Udvalgets overvejelser og forslag	108
7.8.1. Retsgrundlaget for lovgivgørelsespåbud	109
7.8.2. Ejerskifte	109
7.8.3. Pligtens indhold	109
7.8.4. Sagsbehandlingsregler og klageadgang	110
7.8.5. Administrative tvangsbøder og selvhjælpshandlinger	110
<i>Afsnit 8. Fogedforbud</i>	112
8.1. Indledning	112
8.2. De nærmere betingelser for fogedforbud	112
8.3. Betydningen af fogedforbud	115
8.4. Udvalgets overvejelser	116
<i>Afsnit 9. Fysisk lovgivgørelse ved domstolenes medvirken</i>	118
9.1. Indledning	118
9.2. Civilt søgsmål	119

9.3. Umiddelbar fogedforretning	121
9.4. Straffesag til fysisk lovliggørelse	123
9.5. Særligt om tvangsbøder	124
9.6. Opfyldelse af lovliggørelsespligten	125
9.7. Særligt om opfyldelsen af en ubestemt fastsat lovliggørelsespligt	126
9.8. Udgifterne til selvhjælpshandling	127
9.9. Udvalgets overvejelser og forslag	127
9.9.1. Civilt fuldbyrdelsessøgsmål	127
9.9.2. Umiddelbare fogedforretninger	129
9.9.3. Forvaltningsstraffesag	130
9.9.4. Tvangsbøder	130
9.9.5. Selvhjælpshandling	131

<i>Afsnit 10. Straf og konfiskation, herunder forældelse</i>	133
10.1. Indledning	133
10.2. Domstolens praksis	134
10.3. Konfiskation	145
10.4. Forældelse	146
10.5. Omkostningerne i straffesager	149
10.6. Udvalgets overvejelser og forslag	150
10.6.1. Almindelige betragtninger	150
10.6.2. Strafsanktionen	151
10.6.3. Konfiskation	156
10.6.4. Forældelse	157
10.6.5. Omkostninger i straffesager	160

<i>Afsnit 11. Straffesagernes tilrettelæggelse</i>	161
11.1. Retsplejelovens bestemmelser	161
11.2. Bygge- og miljømyndighedernes virksomhed	161
11.3. Politiets og anklagemyndighedens virksomhed	164
11.4. Politisager	165
11.5. Udvalgets overvejelser og forslag	166
11.5.1. Indledning	166
11.5.2. Bygge- og miljømyndighedernes praksis med hensyn til politianmeldelser	168
11.5.3. Samarbejdet om straffesagernes tilrettelæggelse	169
11.5.4. Domstolsbehandlingen	171

<i>Afsnit 12. Myndigheder som bygherrer/driftsherrer</i>	173
12.1. Indledning	173
12.2. Eksempler	173
12.3. Kommentarer til eksemplerne	175
12.4. Retshåndhævelse over for offentlige myndigheder	176
12.5. Identitetsproblemer	177
12.6. De kommunale tilsynsmyndigheders sanktionsmuligheder	179
12.7. Folketingets ombudsmand	180
12.8. Strafansvar for myndigheder	180
12.9. Udvalgets overvejelser	181

<i>Afsnit 13. Privates ulovlige aktiviteter, hvori en offentlig myndighed har "medskyld"</i>	183
13.1. Indledning	183
13.2. Myndighedsfejl på bygge- og miljøområdet	183

13.3. Ansvar for myndighedsfejl	186
13.4. Udvalgets overvejelser	188

Bilag til betænkningen

Bilag 1. Miljøministeriets skrivelse af 30. juli 1981 om udvalgets nedsættelse og kommissorium	189
Bilag 2. Indenrigsministeriets skrivelse af 10. juli 1981 om nedsættelse af og kommissorium for udvalget om ansvarsplacering i kommunestyret	191
Bilag 3. Miljøstyrelsens besvarelse af 9. november 1981 af udvalgets høringsskrivelse	192
Bilag 4. Miljøstyrelsens skrivelse af 4. maj 1982 om strafferetlig forældelse på miljøbeskyttelsesområdet	194
Bilag 5. Skovstyrelsens besvarelse af 20. november 1981 af udvalgets høringsskrivelse	195
Bilag 6. Byggestyrelsens besvarelse af 13. november 1981 af udvalgets høringsskrivelse	196
Bilag 7. Fredningsstyrelsens besvarelse af 4. maj 1982 af udvalgets høringsskrivelse	198
Bilag 8. Planstyrelsens besvarelse af 27. oktober 1981 af udvalgets høringsskrivelse	201
Bilag 9. Udvalgets undersøgelse vedrørende håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen	203
Bilag 10. Rigsadvokatens meddelelse nr. 5/1979 af 9. oktober 1979 om behandling af sager om overtrædelse af levnedsmiddelloven og miljøbeskyttelsesloven	206
Bilag 11. Miljøstyrelsens cirkulæreskrivelse nr. 215 af 5. december 1979 vedrørende overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven	209
Bilag 12. Miljøstyrelsens redegørelse af 31. januar 1982 om afsagte domme m.v. i medfør af miljøbeskyttelseslovgivningen i årene 1978-1981	212
Bilag 13. Justitsministeriets notat af 5. oktober 1982 om politiets bistand til andre forvaltningsmyndigheder	218
Bilag 14. Miljøministeriets skrivelse af 21. marts 1983 med notat om større miljøstraffesager 1979-1982	221
Bilag 15. Lovoversigt	232

Afsnit 1. Udvalgets nedsættelse og virksomhed

1.1. Udvalgets nedsættelse

Den 30. juli 1981 nedsatte boligministeriet og miljøministeriet et udvalg med den opgave at undersøge spørgsmålet om håndhævelse af den bygge- og miljøretlige lovgivning (bilag 1 til denne betænkning).

Ifølge kommissoriet skal udvalget foretage en undersøgelse af omfanget og karakteren af problemer i forbindelse med håndhævelse af de bygge- og miljøretlige regler. Udvalget skal herunder undersøge de særlige problemer, der rejser sig på det bygge- og miljøretlige område i tilfælde, hvor kommunale eller andre myndigheder direkte gennem deres myndighedsudøvelse eller i deres virksomhed i øvrigt, f.eks. som grundejere eller bygherrer, begår eller medvirker til ulovligheder.

Udvalget fik endvidere til opgave at undersøge og vurdere de muligheder, der står til rådighed for bygge- og miljømyndighederne i de tilfælde, hvor bygherrer, virksomheder m.v. ikke overholder den bygge- og miljøretlige lovgivning, samt myndighedernes praksis i retshåndhævelsen.

Udvalget blev anmodet om at fremkomme med forslag til eventuel ændring af lovgivningen eller andre initiativer med henblik på at forbedre mulighederne for håndhævelse af den bygge- og miljøretlige lovgivning over for bygherrer, virksomheder m.v., bortset fra lovgivningen om ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder i kommunalforvaltningen.

Afgrænsningen af udvalgets opgaver med hensyn til forslag til lovændringer eller andre initiativer havde sammenhæng med, at indenrigsministeriet den 10. juli 1981 havde nedsat et udvalg med den opgave at undersøge spørgsmålet om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret (bilag 2 til denne betænkning).

Under udvalgsarbejdet har miljøministeriet ved skrivelse af 10. august 1982 anmodet udvalget om at overveje, om der kan og bør gives særlige regler i miljølovgivningen om, at visse grovere eller skjulte miljødelikter først forældes efter en frist på mere end 2 år, og om der er behov for at vejlede amtskommuner og kommuner om, hvornår indgivelse af politianmeldelse bør finde sted.

Baggrunden for udvalgets nedsættelse var ifølge boligministeriets og miljøministeriets skrivelse af 30. juli 1981:

"I løbet af 70'erne er der sket en meget kraftig forøgelse af mængden af regler, der regulerer fast ejendoms udnyttelse. Bygge- og anlægsarbejder kræver ofte tilladelse efter adskillige love, og i praksis knyttes der normalt en lang række vilkår til tilladelserne. Endvidere åbner de fleste lovgivninger inden for området muligheder for at meddele påbud, nedlægge forbud o.s.v. Det er som alt-overvejende hovedregel kommunerne, der - bl.a. i forbindelse med byggesagsbehandlingen - skal påse, at lovgivningens regler, vilkår og påbud m.v. overholdes.

Parallelt med fremkomsten af den øgede regulering kan der tilsyneladende konstateres et øget antal tilfælde, hvor bygge- eller anlægsarbejder sættes i værk eller tages i brug uden de fornødne tilladelser, i strid med fastsatte vilkår eller udstedte påbud m.v. Kommuner og amtskommuner følger tilsyneladende en ret uensartet praksis over for sådanne lovovertrædelser.

I de seneste år er der tillige forekommet enkeltstående tilfælde, hvor kommunale myndigheder direkte eller indirekte har været omtalt i forbindelse med lovovertrædelser af den nævnte art. Dette har givet anledning til diskussion af, hvorvidt de sanktionsmulighe-

der, der står til rådighed for overordnede myndigheder, de omboende og offentligheden i øvrigt, er hensigtsmæssige eller tilstrækkelige."

Udvalget fik følgende sammensætning:

Formand:

Nævnformand Bendt Andersen, Overfredningsnævnet.

Medlemmer:

Kontorchef Ella Blousgaard, byggestyrelsen (udpeget af boligministeriet).

Kontorchef Anne Birte Boeck, planstyrelsen (udpeget af miljøministeriet).

Kontorchef Ove Nissen, Amtsrådsforeningen i Danmark (udpeget af Amtsrådsforeningen).

Borgmester Kjeld Rasmussen, Brøndby kommune (udpeget af Kommunernes Landsforening).

Kontorchef Claus Rosholm, justitsministeriet (udpeget af justitsministeriet).

Fuldmægtig Helle Skjerbæk, indenrigsministeriet (udpeget af indenrigsministeriet).

Kontorchef Claus Tønnesen, Handelshøjskolen i København (personligt medlem).

Professor, dr. jur. Henrik Zahle, Københavns Universitet (personligt medlem).

Sekretærer:

Fuldmægtig Jørgen Bjerring, miljøministeriet.

Fuldmægtig Marianne Christensen, miljøministeriet.

Ekspeditionssekretær Poul Spenter, byggestyrelsen.

Vicekontorchef Birgit Herslund, Kommunernes Landsforening, har deltaget i udvalgets møder bl.a. sammen med eller i stedet for borgmester Kjeld Rasmussen.

På foranledning af bl.a. justitsministeriets repræsentant i udvalget drøftedes det på udvalgets 4. møde den 11. december 1981, hvorledes de erfaringer og synspunkter, som Den Danske Dommerforening og Foreningen af Politimestre i Danmark måtte have om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, kunne inddrages i udvalgets arbejde. Resultatet af overvejelserne blev, at udvalget

med boligministeriets og miljøministeriets indforståelse anmodede de to foreninger om hver at udpege en repræsentant til at deltage i udvalgets drøftelser af spørgsmål, der berører domstolenes, anklagemyndighedens og politiets virksomhed. Dommerforeningen og Politimesterforeningen udpegede i januar 1982 henholdsvis landsdommer Sverre Mondrup, Østre Landsret, og politimester Tage Bækgaard, Kolding, til at deltage i disse drøftelser.

1.2. Udvalgets virksomhed

Udvalget har holdt ialt 22 møder, heraf adskillige heldagsmøder.

Udvalgets formand har drøftet afgrænsningen af udvalgets opgaver med formanden for det af indenrigsministeriet nedsatte udvalg om ansvarsplacering i kommunestyret.

Til belysning af myndighedernes praksis og erfaringer med håndhævelsen af bygge- og miljølovgivningen har udvalget indhentet skriftlige oplysninger fra et antal kommuner, amtskommuner og politimestre samt fra de berørte styrelser under boligministeriet og miljøministeriet (bilag 3-9 til denne betænkning).

Udvalgets formand og sekretariat har med henblik på at orientere sig om erfaringer og synspunkter om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen haft drøftelser med folketingets ombudsmand, formændene for to kommunale tilsynsråd, statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Fagrådet for bygningsmyndigheder samt medlemmer af bestyrelserne for Stadsingeniørforeningen og Foreningen af Amtskommunernes Tekniske Chefer.

Til brug for udvalgets drøftelser har justitsministeriet udarbejdet et notat af 5. oktober 1982 om politiets bistand til andre forvaltningsmyndigheder (bilag 13 til denne betænkning).

Med skrivelse af 9. marts 1983 har miljøministeriet fremsendt et notat om større miljøstraffesager 1979-1982 (bilag 14 til denne betænkning). Et udkast til dette notat har på et tidligere tidspunkt været fremsendt til ud-

valget, således at det har kunnet indgå i udvalgets drøftelser og overvejelser.

Udvalget har modtaget enkelte henvendelser fra foreninger og private.

København, april 1983

Ella Blousgaard

Bendt Andersen
(formand)

Anne Birte Boeck

Ove Nissen

Kjeld Rasmussen

Claus Rosholm

Helle Skjerbæk

Claus Tønnesen

Henrik Zahle

Jørgen Bjerring
(sekretær)

Marianne Christensen
(sekretær)

Poul Spenter
(sekretær)

Afsnit 2. Indledende bemærkninger

I disse indledende bemærkninger belyses baggrunde for håndhævelsesproblemerne inden for bygge- og miljølovgivningen. Det fremhæves, at disse problemer ikke blot består i mere tekniske vanskeligheder i den sidste fase af gennemførelsen af lovgivningens intentioner. De er stærkt knyttet til grundlæggende samfundsmæssige forhold, som i vid udstrækning vil gøre sig gældende, selv om der foretages ændringer i håndhævelses-systemet.

Det beskrives således, hvordan håndhævelsesproblemerne hænger sammen med forhold, der udspringer af både lovgivningsmagtens, de centrale og lokale forvaltningsmyndigheders, politiets, anklagemyndighedens og domstolenes rolle og virke. De enkelte led danner et hele også i relation til retshåndhævelsen, og håndhævelsesproblemerne må forstås og søges løst som dele af denne helhed. Denne indbyrdes sammenhæng bevirker, at en forbedret retshåndhævelse ikke kan opnås gennem ændrede regler for blot et enkelt eller et par leds virke.

Dette indledningsafsnit vil uundgåeligt rumme mere overordnede politiske betragtninger og har følgelig en anden karakter end betænkningens øvrige afsnit. Der har da heller ikke været enighed i udvalget om betimeligheden af at medtage afsnittet.

2.1. Lovgivningen

Bygge- og miljølovgivningen er en upræcis samlebetegnelse for et meget stort antal retsfor skrifter. Disse forskrifter angår typisk anvendelsen af fast ejendom og regulerer den private grundejers eller virksomheds adfærd.

De enkelte forskrifter findes ikke blot i love og i ministerielle bekendtgørelser og cir-

kulærer m.v. De findes også i kommunale regelsæt, der typisk har form af planer - dels region-, kommune- og lokalplaner, dels såkaldte sektorplaner som f.eks. spildevandsplaner og fredningsplaner.

Reguleringen gennem forskrifterne er snart direkte, snart indirekte. Nogle regler henvender sig direkte til den, der vil foretage en handling, som den pågældende regel beskriver. Andre forskrifter (og supplerende vejledninger) er formelt rettet til forvaltningsmyndigheden, men har ofte den samme reelle betydning for den private som en forskrift, der er umiddelbart bindende for vedkommende.

Det er forskelligartede hensyn, der ligger bag bygge- og miljølovgivningen betragtet som helhed. Hovedformålene spænder fra miljøbeskyttelse i vid forstand over bl.a. regulering af ressourceudnyttelsen (vandforsyning, råstofindvinding) og bevaring af natur- og kulturværdier til miljøbeskyttelse i den snævre forstand, som f.eks. byggelovgivningens regler om bygningers afstand til nabo-skel er udtryk for. Endvidere er beslutningerne i henhold til bygge- og miljølovene i betydeligt omfang decentraliserede, og der er lagt vægt på, at befolkningen inddrages i beslutningsprocessen. Store dele af denne lovgivning bæres dermed af betragtninger om det fundamentalt værdifulde i nærdemokratiske initiativer.

Bygge- og miljølovene stiller i meget vidt omfang krav om en myndighedstilladelse, før en aktivitet må iværksættes. Om tilladel-sen skal gives, og i så fald på hvilke vilkår, afhænger af en konkret vurdering. Denne vurdering sker på baggrund af formålet med den lov, som opstiller kravet om tilladelse. Men dette formål står ikke alene. Andre hen-syn gør sig også gældende, og flere af bygge- og miljølovene angiver udtrykkeligt de andre

hensyn, som skal indgå i en konkret afvejning. F.eks. udtales det i miljøbeskyttelseslovens § 1, at loven tilstræber, at forurening forebygges og bekæmpes. I samme paragraf udtales, at der ved de enkelte forvaltningsafgørelser tillige skal lægges vægt på den samfundsmæssige nytte af den forurenende virksomhed og på de omkostninger, der er forbundet med beskyttelsesforanstaltninger. Hovedintentionen med den pågældende lov skal således ses med visse forbehold.

Sådanne forbehold fra lovgivningsmagtens side har stor betydning for forståelsen af håndhævelsesproblemerne.

2.2. Lovgivningsteknikken

Et andet bagvedliggende problem er reglerenes mangfoldighed. Det er tankevækkende, når administrationsdepartementet i en rapport fra juni 1982 ("Statslige forskrifter for kommunernes virksomhed") kan oplyse, at en stikprøveundersøgelse i et antal kommuner viste, at medarbejderne i de tekniske forvaltninger havde endog meget svært ved at holde styr på de udsendte statslige forskrifter og ved at finde frem til den enkelte forskrift. Der er ingen grund til at tro, at den enkelte borger og virksomhed har lettere ved at følge med i regelproduktionen.

Reglerne er ikke blot mange. De har også forskellig valør. Nogle har central betydning, andre er af mere ordensmæssig karakter. Dette fremgår ikke altid klart af de enkelte regelsæt. Endvidere er regelsættene ikke altid tilstrækkelig godt koordineret hverken indbyrdes eller med andre lovområder, og udformningen af de enkelte bestemmelser kan undertiden rejse unødigt tvivl om, hvordan bestemmelsen skal forstås. Det kan af og til være vanskeligt at bedømme, om der er tale om bindende regler eller om vejledninger.

Forbindelsen til håndhævelsesproblemerne er indlysende. De nævnte forhold må naturligt smitte af både på forvaltningens effektivitet og på anklagemyndighedens og domstolenes bedømmelse af grovheden af en lovovertrædelse.

Dette bagvedliggende problem må dog ik-

ke overvurderes. Der findes kerneområder, hvor både private og forvaltningsmyndighederne er fuldt på det rene med indholdet af gældende ret. Og der findes klare og grove overtrædelser.

2.3. Interessekonflikter og myndighedskompetencer

Endnu et grundlæggende forhold vedrører interessekonflikterne bag reglerne set i sammenhæng med den organisatoriske opbygning af forvaltningen. Under administrationen af lovgivningen træffer navnlig de kommunale råd som forvaltningsmyndigheder de konkrete afgørelser, som fastslår, om og på hvilke vilkår en aktivitet må foretages. De politiske styrkeforhold i det kommunale råd kan imidlertid være anderledes end i det folketing, der har vedtaget loven. Allerede en sådan ændring af styrkeforholdene kan afspejle sig i en vis modifikation af lovens hovedmålsætning. Også lokale hensyn (beskæftigelsen, konkurrenceevnen, skattegrundlaget m.v.) kan influere på de konkrete afgørelser. Disse modifikationer af lovens hovedmål gennem den daglige administration er en konsekvens af kommunestyret og er tilsigtet af folketinget. Gennem regler om påklage er det søgt at begrænse risikoen for, at der foretages for vidtgående modifikationer.

Den tilsigtede kommunalpolitiske dominans ved administrationen af bygge- og miljølovenes tilladelsesordninger får imidlertid en konsekvens for håndhævelsen, som måske ikke har stået ganske klart ved lovenes tilblivelse. Det er ofte rimeligt, at en konstateret overtrædelse efterfølges af forhandlinger med den pågældende om, hvorledes forholdet skal lovliggøres. Men der kan også - og uberettiget - blive foretaget en afvejning af de krydsende hensyn, når der skal tages stilling til, om en overtrædelse skal anmeldes til politiet med henblik på, at der rejses straffesag. Dertil kommer, at der sker - og nødvendigvis må ske - en prioritering af ressourceanvendelsen ved tilrettelæggelsen og udøvelsen af det tilsyn, der tager sigte på at undersøge, om der finder overtrædelser sted. Også

sagsforberedelsen er ressourcekrævende, ikke mindst i miløsager. Ressourceprioritering er i sagens natur et politisk spørgsmål.

Der er derfor grund til at tro, at vanskeligheder i forbindelse med håndhævelsen af bygge- og miljølovene undertiden er knyttet til, at den politiske opbakning omkring en effektivering ikke er til stede. I det omfang, hvori dette gør sig gældende, har det intet formål at forbedre håndhævelsesmidlerne eller skærpe sanktionerne - for håndhævelsesapparatet bliver simpelthen ikke benyttet.

Selv om den politiske opbakning måtte være til stede, kan de store forskelle i kommunestørrelser og -strukturer frembyde et problem bag retshåndhævelsen. Det forvaltningsapparat og den sagkundskab, som står til kommunalbestyrelsens rådighed, har naturligt nok ikke samme omfang i alle kommuner. Dette forhold rejser uundgåeligt spørgsmålet, om eventuelle ændringer af håndhævelsesreglerne vil få praktisk betydning i de dele af landet, hvor administrationen er mindre godt udrustet til at fremskaffe beslutningsgrundlaget for kommunalbestyrelsen og rådgive med hensyn til de beslutninger, der skal træffes.

Et andet forhold, som kan gøre sig gældende, er domstolenes bedømmelse af strafværdigheden af bygge- og miljølovsovertrædelser. Tilvejebringelse af det nødvendige grundlag for taltalerejsning kan være ret ressourcekrævende også for forvaltningsmyndigheden. En svag strafferetlig reaktion vil derfor medvirke til at dæmpe forvaltningsmyndighedernes tilbøjelighed til at søge overtrædelser retsforfulgt.

Det er i flere henseender uafklaret, i hvor høj grad og på hvilken måde centraladministrationen kan skride ind over for retsbrud på bygge- og miljøområdet. Selv om det imidlertid i konkrete tilfælde er givet, at den centrale styrelse har en bestemt beføjelse, gøres der ikke altid brug heraf. Undladelsen kan meget vel udspringe af et ønske om ikke at lægge op til for stærke modsætninger mellem de forskellige administrationsniveauer. Undladelsen kan også skyldes konflikter med andre statsmyndigheder, som varetager modstående interesser.

De skitserede grundlæggende forhold vi-

ser, at håndhævelse er mere end håndhævelsестeknik. Det er i høj grad et spørgsmål om at ville.

2.4. Domstolene

Folketinget fastlægger strafferammer i love og angiver dermed den relative strafværdighed af de forskellige typer af lovovertrædelser. Bortset fra miljøbeskyttelsesloven giver bygge- og miljølovene kun mulighed for bødestraf.

Domstolene foretager den konkrete strafudmåling. Straffen fastsættes ud fra en række traditionelle og generelt accepterede hensyn, som er udviklet gennem tiderne. Erfaringen viser, at der efter domstolenes vurdering hyppigt gør sig sådanne konkrete hensyn gældende ved bygge- og miljølovsovertrædelser, som fører til forholdsvis milde straffe.

Spørgsmålet om at placere strafværdigheden af disse overtrædelser i forhold til andre lovovertrædelser er imidlertid ikke blot et retligt, men i høj grad også et politisk spørgsmål. Der er i store dele af offentligheden en vedholdende kritik af straffniveauet især ved miljølovsovertrædelser. Denne kritik er også udtrykt af forvaltningsmyndighederne på området, såvel de centrale som de lokale myndigheder. Kritikken bygger formentlig på en vurdering af både det gengældende element i en straf og straffens forebyggende virkning.

Der er i udvalget ikke enighed om, hvorvidt kritikken er berettiget. Den foreliggende domspraksis efterlader imidlertid hos forvaltningsmyndighederne det indtryk, at domstolene ikke tillægger miljøbeskyttelsen den større betydning i den samlede samfundsregulering, som lovgivningsmagten har ønsket. Dette indtryk får uundgåeligt konsekvenser for forvaltningsmyndighedernes bestræbelser på at søge den almindelige respekt for denne lovgivning styrket. Forholdsvis milde straffe kan omvendt bero på en manglende konsekvens i forvaltningsmyndighedernes behandling af overtrædelser og således have sammenhæng med, om der er til-

strækkelig politisk vilje til at søge lovgivningens hovedformål realiseret. Også en mindre god forelæggelse for retten af den enkelte straffesag kan være medbestemmende for udfaldet.

Ved vurderingen af håndhævelsen må det endvidere fremhæves, at behandlingen af retssager kan være tidkrævende. Det gælder særligt, hvor en sag passerer flere retsinstanser, eller hvor sagens problemer angår indviklede spørgsmål af teknisk natur, således som det ofte er tilfældet navnlig ved miljølovsovertrædelser. Dette forhold er ikke specielt for sager vedrørende bygge- og miljølovgivningen, men kan bidrage til at skabe indtryk af manglende effektivitet i retshåndhævelsen på dette område.

2.5. Politiet og anklagemyndigheden

Politiet og anklagemyndigheden er den fjerde faktor ved indkredsningen og vurderingen af problemerne omkring håndhævelsen af bygge- og miljølovene.

Tiltale i anledning af en overtrædelse rejses normalt på grundlag af en anmeldelse fra den kommunale myndighed. Det er dog alene anklagemyndigheden, som bestemmer, om der skal rejses tiltale. Det er også anklagemyndigheden, der suverænt afgør, om en afsagt dom skal indbringes for en højere retsinstans med påstand om strafskærpelse. Efterforskningen efter en anmeldelse af en formodet overtrædelse bestemmes alene af vedkommende politimester.

Det kræver imidlertid i vid udstrækning en særlig sagkundskab at forstå tankegangen bag de enkelte forskrifter i bygge- og miljølovgivningen og at erkende de skadevirkninger, som visse overtrædelser rummer risiko for. Da netop denne lovgivning i høj grad er bygget op over tilladelsessystemer, går mange overtrædelser ofte under betegnelsen formelle overtrædelser. De betragtes som overtrædelser af ordensforskrifter og dermed som mindre alvorlige. Men de såkaldt formelle regler dækker ofte over væsentlige realiteter. Og selv om en overtrædelse også for

en umiddelbar betragtning er reel, vil dens skadeevne ikke altid være umiddelbart erkendelig.

Det er derfor påkrævet, at politi og anklagemyndighed råder over eller har bistand fra den nødvendige sagkundskab. Det er også påkrævet, at den særlige faglige viden viderebringes til retten, når tiltale rejses. Samarbejdet mellem anklagemyndigheden og forvaltningsmyndighederne må følgelig påkalde sig interesse. Det er udvalgets opfattelse, at dette samarbejde ikke altid fungerer så godt, som det kunne ønskes.

Vanskelighederne består bl.a. i på den ene side at få forvaltningsmyndighedernes ekspertise inddraget i langt højere grad, end det i dag normalt er tilfældet, og på den anden side søge undgået, at anklagemyndigheden i for høj grad bliver forvaltningsafhængig. Vanskelighederne består tillige i, at også politiet har begrænsede ressourcer og nødvendigvis må foretage en prioritering, der kan gå ud over bygge- og miljøsager, når grovheden af en overtrædelse ikke er umiddelbart indlysende, og når der forestår en vanskelig og tidkrævende efterforskning. Der kan vel heller ikke ses bort fra, at domstolenes vurdering af strafværdigheden, som den kan aflæses af retspraksis, kan være en medvirkende faktor ved prioriteringen.

2.6. Den politiske vilje

Håndhævelsesproblemerne inden for bygge- og miljølovgivningen er komplicerede, og som allerede nævnt må problemerne forstås og søges løst som dele af en helhed. De berører lovgivningsmagten, centraladministrationen, kommunerne, anklagemyndigheden og domstolene i et vanskeligt samspil. Der findes ikke enkle løsninger. Udvalget stiller i denne betænkning adskillige enkeltforslag, som tilsammen vil virke i retning af en mere sikker og effektiv retshåndhævelse. Hvis der imidlertid ikke er tilstrækkelig politisk vilje bag lovgivningen og dens administration, vil udvalgets forslag kun fremkalde marginale forbedringer i forhold til situationen i dag.

Afsnit 3. Udvalgets forslag

I dette afsnit gengives alle udvalgets forslag og anbefalinger med en kort omtale af baggrunden for dem.

Udvalgets væsentligste forslag er,

- at pligten for de lokale forvaltningsmyndigheder til at påse lovgivningens overholdelse bliver lovfæstet, og at pligtens indhold og omfang bliver afklaret,
- at de uheldige konsekvenser af en tilsidesættelse af lokalplanpligten, som gældende ret kan medføre, søges undgået ved, at der i kommuneplanloven indføres en adgang til bindende forhåndsbesked om lokalplanpligt samt regler om, at der som udgangspunkt indtræder ugyldighed af en tilladelse, der er givet under tilsidesættelse af lokalplanpligten, og at adgangen til at lovliggøre forholdet ved en efterfølgende lokalplan begrænses,
- at der gennemføres forskellige foranstaltninger til forbedring dels af forvaltningsmyndighedernes faktiske muligheder for at skride ind mod ulovligheder, dels af politiets og anklagemyndighedens forberedelse af straffesager på bygge- og miljøområdet, herunder det nødvendige samarbejde med forvaltningsmyndigheden herom,
- at miljøovertrædelser skal kunne straffes efter mere hensigtsmæssigt affattede straffebestemmelser i miljøbeskyttelsesloven og for særligt grove tilfælde efter bestemmelser i straffeloven, således at der samtidig indtræder en længere forældelsesfrist for visse overtrædelser.

Udvalget kan derimod ikke anbefale, at der oprettes et særligt miljøpoliti forstået som en særlig statsadvokatur for miljøkriminalitet, eller at der oprettes særlige miljødomstole.

Det anføres i forbindelse med den nærmere omtale af de enkelte forslag, i hvilket omfang disse er stillet af udvalget som helhed.

Betænkningens følgende afsnit er opbygget således, at afsnit 4 behandler myndighedernes tilsyn med at lovgivningen overholdes, afsnit 5-9 de midler som det offentlige råder over til at sikre lovlig adfærd, og afsnit 10 og 11 den strafferetlige reaktion mod overtrædelser. De afsluttende afsnit 12 og 13 er i det væsentlige et resumé af de særlige problemer for håndhævelsen, som følger af myndigheds fejl.

3.1. Kontrol med lovgivningens overholdelse (tilsyn)

Den måde, hvorpå det offentliges kontrol med lovgivningens overholdelse er indrettet, har en meget væsentlig betydning for retshåndhævelsen. Afsnit 4 indeholder derfor en udførlig beskrivelse af de gældende regler herom på bygge- og miljøområdet. De udtrykkelige bestemmelser frembyder store indbyrdes forskelle og må suppleres med almindelige - uskrevne - forvaltningsretlige regler.

De krav til myndighedstilsynet, som følger af disse - i vidt omfang uskrevne - regler, er i det store og hele tilfredsstillende. Administrativ effektivitet er imidlertid i høj grad afhængig af retsgrundlaget. Udvalget finder det derfor ikke tilfredsstillende, at der til væsentlige elementer af tilsynspligten for den administrerende forvaltningsmyndighed er knyttet den usikkerhed, som følger af, at de alene beror på almindelige retsgrundsætninger og -principper. Hertil kommer, at udtrykkelige tilsynsbestemmelser i love og bekendtgørelser m.v. ikke har været søgt tilpasset hinanden, selv om administrationen af lovene i vidt omfang henhører under samme forvaltning.

Udvalget foreslår i afsnit 4.7.2. og 4.7.3., at der i forbindelse med kommende ændringer af de enkelte bygge- og miljølove, som ikke udtrykkeligt henlægger kontrollen med overholdelsen til en bestemt myndighed, sker en lovfæstelse af tilsynspligten. Udvalget foreslår i afsnit 4.7.5. yderligere, at lovbestemmelser om tilsynspligt for en myndighed ledsages af en hjemmel for ministeren til at fastsætte nærmere regler om udøvelsen af kontrol- og tilsynsvirksomheden. Udvalget har herved forudsat, at der før fastsættelsen af sådanne regler forhandles med de kommunale organisationer i det omfang, hvori kommuner og amtskommuner vil blive undergivet reglerne.

Byggeloven fastlægger en ordning, hvorefter der ikke må udstedes byggetilladelse af kommunen til et byggeri, som efter anden lovgivning end byggeloven ikke kan opføres det pågældende sted. Byggelovens ordning er imidlertid begrænset til at angå forskrifter i anden lovgivning, som administreres af kommunen. Denne begrænsning bidrager til en svækket håndhævelse af den øvrige lovgivning og har netop derfor fremkaldt enkelte særbestemmelser i andre love. Udvalget foreslår i afsnit 4.7.4., at begrænsningen i byggeloven ophæves, og at det kan bestemmes i bygningsreglementet, i hvilken udstrækning kommunen ikke må udstede byggetilladelse, før byggeriet er tilladt efter anden lovgivning. Specialbestemmelserne herom i andre love kan da ophæves. Udvalget har herved forudsat, at den foreslåede ordning begrænses til forhold af væsentlig betydning. Forslaget vil føre til, at en byggetilladelse fra kommunen normalt vil sikre den byggende mod, at en anden myndighed senere modsætter sig byggeriet eller kræver betydelige ændringer foretaget.

I relation til flere af lovområderne kan det være hensigtsmæssigt, at kommunerne indruges i kontrollen med bestemmelsernes overholdelse, selv om den administrerende myndighed er en anden. Udvalget foreslår i afsnit 4.7.4., at der i forbindelse med kommende ændringer af de love, som ikke eller ikke fuldt ud administreres af kommunerne, pålægges kommunen en pligt til at gøre den administrerende myndighed bekendt med

forhold, som antages at være i strid med den pågældende lovgivning.

Udvalget finder det uheldigt, at det bortset fra kommuneplanlovens område kun følger af uskrevne forvaltningsretlige regler, at et konstateret ulovligt forhold skal søges lovliggjort fysisk, hvis forholdet ikke efterfølges tillades (lovliggøres retligt). Det er udvalgets indtryk, at det ikke i almindelighed bliver betragtet som en utvetydig pligt for den administrerende myndighed, at et konstateret ulovligt forhold skal søges lovliggjort - det være sig fysisk eller retligt. Udtrykkelige lovbestemmelser om en sådan pligt vil have praktisk betydning for retshåndhævelsen og i hvert fald bidrage til en større ensartethed i reaktionen mod konstaterede ulovligheder. Udvalget foreslår i afsnit 4.7.6., at pligten lovfæstes i de enkelte bygge- og miljølove på samme måde, som det er sket i kommuneplanloven.

I en vis udstrækning har lovgivningen overført kontrollen med en forvaltningsmyndigheds egne aktiviteter til et andet forvaltningsorgan. F.eks. fører amtsrådene det løbende tilsyn med kommunernes særlig forurenende virksomhed, medens omvendt kommunerne fører tilsynet med amtskommunal virksomhed af denne art. Det er inhabilitetsbetragtninger, der ligger bag en sådan kompetenceforskydning. Et flertal i udvalget (alle medlemmer bortset fra ministeriernes repræsentanter) finder imidlertid, at der med disse regler om kompetenceforskydning opereres med en sondring på et rent formelt grundlag, og at tilliden til den kommunale forvaltning i almindelighed kan blive svækket gennem sådanne særregler for offentlig virksomhed. Flertallet foreslår i afsnit 4.7.7. bl.a. derfor, at de nugældende regler herom ophæves i den udstrækning, de ikke bæres af andre hensyn end ønsket om at undgå en inhabilitetslignende situation. Mindretallet finder det rigtigst, at de gældende bestemmelser om kompetenceforskydning ved en myndigheds egne aktiviteter på forhånd udelukker mistillid til den offentlige forvaltning, og foreslår dem i overensstemmelse med en henstilling fra folketingets ombudsmand udvidet til også at gælde dispensationer fra kommuneplanloven.

De fleste bygge- og miljølove administreres af kommunerne eller amtskommunerne som 1. instans. Ministeriet er i vid udstrækning klagemyndighed, men har tillige en ulovbestemt generel pligt til at føre et vist overtilsyn med det pågældende lovområde. Der har været delte opfattelser i udvalget om indholdet af gældende ret, navnlig når man bevæger sig uden for overtilsynsmyndighedens beføjelser i henhold til lovregulerede klageordninger. Uenigheden angår spørgsmålet om overtilsynets muligheder for at reagere direkte over for den, der foretager en ulovlig handling, som 1. instansen tolererer. Et flertal i udvalget (alle medlemmer bortset fra indenrigsministeriets og de kommunale organisationers repræsentanter) *foreslår* i afsnit 4.7.8., at det i tilslutning til den foreslåede lovfæstelse af tilsynspligtens indhold bestemmes, at vedkommende overtilsynsmyndighed, når det findes påkrævet for at bringe et ulovligt forhold til ophør, kan udøve de beføjelser, som 1. instansen har til ved påbud eller forbud eller lignende skridt at søge forholdet lovliggjort. Flertallet forudsætter, at den foreslåede bestemmelse kun umiddelbart anvendes, når der foreligger en hastesituation. Mindretallet mener, at dette forslag vil fremkalde et element af et over- og underordningsforhold mellem ressortministeriet og de kommunale råd, der strider mod grundprincipperne i kommunestyret, og at adgangen til at inddrage de kommunale tilsynsmyndigheder (amtstilsynsrådet/indenrigsministeriet) er tilstrækkelig. Der er derimod enighed i udvalget om at *foreslå* ordet "overtilsyn" udeladt i den ene bestemmelse (miljøbeskyttelseslovens § 55), hvori det - uden nærmere regler - forekommer.

3.2. Konstaterende standsningspåbud

Hvis et arbejde eller en virksomhed påbegyndes uden den forudgående tilladelse, som loven kræver, har forvaltningsmyndigheden pligt til at skride ind. Det sker normalt i første omgang ved at gøre den pågældende bekendt med den overtrådte lovregel og søge at formå vedkommende til at opføre sig med ak-

tiviteten, indtil den nødvendige tilladelse er meddelt. En sådan tilkendegivelse betegnes i udvalgets betænkning som et konstaterende standsningspåbud. Ordet "konstaterende" er medtaget for at adskille sådanne standsningspåbud fra de påbud, der skaber en ændret retstilstand for den, der modtager påbudet. Et konstaterende standsningspåbud udtrykker kun, hvad der også uden påbudet er gældende ret.

Udvalget finder, at det er væsentligt for retsfølelsen, at der normalt skrives ind straks over for en aktivitet, der foregår uden lovpåbudt forudgående tilladelse. Det beror almindeligvis på en vurdering af modstående hensyn, om tilladelsen kan meddeles, og lovene giver i almindelighed indsigelses- eller klageret for personer eller foreninger m.v., som repræsenterer modstående hensyn til dem, der kan påberåbes til støtte for en tilladelse. Hvis der er foretaget betydelige investeringer i arbejdet, vil dette forhold imidlertid ofte påvirke den senere afgørelse med den følge, at der opstår en af lovgivningen utilsigtet ulighed over for dem, der overholder kravet om forudgående tilladelse. I så fald kan det indtryk opstå, at det kan betale sig ikke på forhånd at søge den nødvendige tilladelse.

Forvaltningsmyndighedens adgang til at meddele konstaterende standsningspåbud er uomtalt i de nugældende bygge- og miljølove bortset fra en bestemmelse i miljøbeskyttelsesloven § 42, men har været udtrykkeligt hjemlet i tidligere love. Udvalget finder ikke en lovfæstelse påkrævet, heller ikke for at fastslå forvaltningsmyndighedens pligt. Pligten til at standse en aktivitet, der foregår uden den nødvendige tilladelse, er en bestanddel af den almindelige pligt for myndigheden til at føre tilsyn med lovens overholdelse, som udvalget som ovenfor nævnt foreslår lovfæstet. Derimod *foreslår* udvalget i afsnit 5.9.2. som en konsekvens heraf, at der tilvejebringes hjemmel i bygge- og miljøloven for, at en byggetilladelse kan opdeles i deltilladelser. Dette forslag vil i øvrigt medføre, at der ved erhvervsbyggeri ofte kan opnås en smidiggørelse af administrationen til lettelse for erhvervslivet.

I enkelte henseender indeholder bygge- og

miljølovene generelle bestemmelser om påbud, som ikke bør anvendes på konstaterende standsningspåbud. Da bestemmelsesens udformning i hvert fald kan fremkalde tvivl om deres anvendelsesområde, *foreslår* udvalget i afsnit 5.9.3. og 5.9.4. en begrænsning, så disse bestemmelser udtrykkeligt ikke omfatter konstaterende standsningspåbud. Udvalgets forslag angår for det første bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven og vandløbsloven om forhåndssvarsling og fastsættelse af frist for efterkommelse af påbud. Forslagene angår dernæst en ændring af miljøbeskyttelseslovens § 42, så at heller ikke miljøbeskyttelsesloven vil indeholde udtrykkelig hjemmel for konstaterende standsningspåbud. Forslagene angår endelig alle bygge- og miljølovenes bestemmelser om klage, idet udvalget finder, at et konstaterende standsningspåbud kun bør kunne påklages, hvis klageren vil gøre gældende, at den pågældende aktivitet slet ikke kræver tilladelse.

Den situation kan opstå, at forvaltningsmyndigheden tolererer en uden tilladelse påbegyndt aktivitet, f.eks. ikke skrider ind mod en forurenende virksomhed, der foregår uden den nødvendige forhåndsgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven. Efter klage herover kan klagemyndigheden utvivlsomt nedlægge et konstaterende standsningspåbud over for virksomheden. Det er derimod usikkert, om klagemyndigheden eller vedkommende centrale styrelse kan udøve andre af forvaltningsmyndighedens beføjelser direkte over for virksomheden, hvis forvaltningsmyndigheden undlader at håndhæve standsningspåbudet. Udvalgsflertallet ovennævnte forslag (i afsnit 4.7.8.) vil reelt fjerne denne usikkerhed ved at give den centrale styrelse en klar hjemmel til indskriden over for den, til hvem påbudet er rettet, f.eks. gennem et fogedforbud. Mindretallet (indenrigsministeriets og de kommunale organisationers repræsentanter) finder, at klagemyndigheden eller den centrale styrelse bør være henvist til at overlade spørgsmålet til amtsstilsynsrådet respektive indenrigsministeriet som kommunal tilsynsmyndighed.

En anden situation, der af og til opstår, består i, at en aktivitet udøves i henhold til

en meddelt tilladelse fra forvaltningsmyndigheden, men at denne tilladelse ikke lovligt kunne være givet. Et praktisk eksempel er et byggeri i henhold til en byggetilladelse, som kommunen har udstedt under tilsidesættelse af sin lokalplanpligt efter kommuneplanloven. Det er tvivlsomt, om byggeriet kan kræves indstillet, selv om der fremkommer en klage. En fortsættelse af byggeriet vil imidlertid som regel bevirke, at det bliver umuligt at få byggeriet fjernet, selv om klagen var berettiget. Et flertal i udvalget (alle medlemmer bortset fra de kommunale organisationers repræsentanter) finder denne retstilstand særdeles betænkelig og *foreslår* i afsnit 5.9.5.2., at der indføres en adgang til at opnå bindende forhåndsbesked fra klagemyndigheden om lokalplanpligt. En sådan regel vil føre til, at det ud fra en risikobetragtning normalt vil komme bygherren og/eller kommunen til skade, hvis der ikke søges forhåndsbesked om lokalplanpligten. Et krav om fjernelse af byggeriet, hvis tredjemandsklagen er berettiget, vil da ikke støde på de samme vanskeligheder som i dag. Mindretallet finder ikke, at der foreligger eksempler fra praksis, som kan begrunde indførelsen af et yderligere led i projekteringen af byggeri og det ressourceforbrug hos det offentlige, som en adgang til at opnå bindende forhåndsbesked om lokalplanpligt uvægerligt vil medføre.

Det samme flertal i udvalget *foreslår* det yderligere bestemt udtrykkeligt i kommuneplanloven, at en tredjemandsklage vedrørende lokalplanpligten i tilfælde, hvor der ikke er givet bindende forhåndsbesked, har opsættende virkning, hvis den pågældende aktivitet ikke er fysisk påbegyndt, eller hvis klagemyndigheden ikke bestemmer andet, samt at klagemyndigheden ellers kan tillægge klagen opsættende virkning. En sådan ordning vil reelt svare til reglerne om tredjemandsklager i bl.a. miljøbeskyttelsesloven og naturfredningsloven. Mindretallet anser en regel om umiddelbart opsættende virkning af en tredjemandsklage om lokalplanpligten for at være for vidtgående, men kan tiltræde forslaget om, at der skabes en klar hjemmel for klagemyndigheden til at tillægge en sådan klage opsættende virkning.

3.3. Fysisk og retlig lovgivning

Når der begås en ulovlighed, er det selvfølgelig udgangspunkt for opnåelsen af bygge- og miljølovenes formål, at der - hvis det er fysisk muligt - skal tilvejebringes en lovlig tilstand. Der skal med andre ord ske fysisk lovgivning. Men en lovlig tilstand kan som regel også tilvejebringes ved, at den udførte aktivitet godkendes efterfølgende. Der er da sket retlig lovgivning.

I mange tilfælde er retlig lovgivning helt ubetænkelig. Det gælder, når tilladelsen ville være blevet givet, hvis der på korrekt vis var ansøgt på forhånd. Det savner da mening at kræve fysisk lovgivning. Den begåede lovovertrædelse kan i sådanne tilfælde sanktioneres ved bødestraf og eventuelt konfiskation af den ved ulovligheden opnåede fortjeneste.

Men krav om fysisk lovgivning undlades ofte i videre omfang. Det skyldes en række konkrete momenter, idet der kan blive lagt vægt på bl.a. eventuel god tro, den forløbne tid, størrelsen af udgifterne til fysisk lovgivning og det samfundsmæssige værdispild, som en fysisk lovgivning vil medføre.

Hvis det ulovlige forhold er etableret efter en udtrykkelig myndighedstilladelse, forstærkes tendensen til at afstå fra at kræve fysisk lovgivning, selv om tilladelsen var givet ulovligt. Dette understreger nødvendigheden af, at kommunerne får pligt til at holde en byggetilladelse tilbage i videre omfang end i dag. Forslaget herom i afsnit 4.7.4. løser imidlertid ikke problemet, når kommunen ved tilsidesættelse af lokalplanpligten efter kommuneplanloven har udstedt en for så vidt ulovlig tilladelse.

Efter udvalgsflertallets opfattelse (alle medlemmer bortset fra de kommunale organisationers repræsentanter) er gældende ret i disse situationer ikke tilfredsstillende. For det første er det ofte usikkert, hvilken administrativ myndighed der kan statuere ugyldighed af den ulovligt meddelte tilladelse. Men navnlig er det uheldigt, at kompetencen til at beslutte og gennemføre retlig lovgivning ved efterfølgende lokalplan som regel eksklusivt tilkommer den kommunalbestyrelse, som har begået ulovligheden. Det er

stødende for den almindelige retsfølelse, at det således er lovovertræderen selv, der bestemmer de økonomiske konsekvenser af ulovligheden. Og behandlingen af det efterfølgende lokalplanforslag bliver en skueproces med risiko for en generel devaluering af offentlighedsreglerne. Udvalgsflertallet *foreslår* på denne baggrund i afsnit 6.4.3., at det til supplerung af den foreslåede adgang til bindende forhåndsbesked om lokalplanligt bestemmes i kommuneplanloven, at den private, som har udnyttet en ulovligt meddelte tilladelse, har pligt til at berigtige det ulovlige forhold, medmindre miljøministeren bestemmer andet, og at forholdet ikke uden ministerens samtykke kan lovgivnings ved en efterfølgende lokalplan. Den private vil efter almindelige erstatningsregler kunne få sit tab som følge af et krav om fysisk lovgivning dækket af kommunen, og det er udvalgsflertallets vurdering, at bestemmelsen - og dens anvendelse blot én gang - vil føre til, at der slet ikke opstår de tilfælde, som bestemmelsen omhandler. Mindretallet finder, at de meget få tilfælde, hvor lokalplanpligten tilsidesættes, er så indbyrdes afvigende, og tilsidesættelserne oftest af så begrænset rækkevidde, at en generel lovbestemmelse om ugyldighed af den ulovligt meddelte tilladelse ikke kan anbefales.

Der er derimod enighed i udvalget om, at den særlige lokalplanligt ifølge kommuneplanlovens § 47, stk. 4, efter gældende ret er for omfattende til, at udvalgsflertallets forslag er forsvarligt. Udvalget forudsætter derfor, at lokalplanpligten efter den bestemmelse begrænses, således at kommunalbestyrelsens adgang til at fravige en byplanvedtægt eller lokalplan udvides tilsvarende. Udvalget er bekendt med, at dette spørgsmål er taget op til overvejelse i miljøministeriet.

I afsnit 7 behandles pligten for en grundejer eller virksomhed m.v. til at berigtige ulovlige forhold. Udvalget finder, at gældende ret om denne pligt til fysisk lovgivning i det store og hele er tilfredsstillende, men stiller enkelte forslag til harmonisering, tydeliggørelse eller forbedring.

Udvalget *foreslår* således i afsnit 7.8.2., at alle bestemmelser i bygge- og miljølovgivningen om lovgivningspligt for den til enhver

tid værende ejer af ejendommen suppleres med en hjemmel for tinglysning af et påbud om lovliggørelse. Endvidere *foreslås* i afsnit 7.8.1., at vandforsyningslovens § 66 om lovliggørelse af ulovlige vandforsyningsanlæg gøres parallel med de tilsvarende bestemmelser i andre love. I afsnit 7.8.4. *foreslås* det bestemt udtrykkeligt i miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven og den nye vandløbslov, at reglerne om forhåndsvarsling, fastsættelse af frist for efterkommelse og klageadgang ikke gælder for påbud om at efterkomme en tidligere truffet afgørelse. Og i afsnit 7.8.3. *foreslås* det, at forvaltningsmyndighederne gøres opmærksom på forskellige forhold, der kan lette effektueringen af et lovliggørelsespåbud.

De enkelte bygge- og miljølove har taget forskellig stilling til spørgsmålet, om forvaltningsmyndigheden kan foretage såkaldt selvhjælpshandling til gennemtvungelse af et påbud om fysisk lovliggørelse. Udvalget finder ikke disse forskelle begrundet og *foreslår* i afsnit 7.8.5., at bestemmelserne gøres ens efter det grundsynspunkt, at adgangen til selvhjælpshandling uden retsafgørelse reserveres til faresituationer, at der i tilfælde af betydelig fare kan foretages selvhjælpshandling uden forudgående påbud til den ansvarlige, og at der hjemles politibistand til gennemførelse af fareafværgende selvhjælpshandlinger. Hvis der ikke foreligger en faresituation og dermed nødvendighed for hurtig indgriben, vil udvalgets forslag føre til, at der kun kan foretages selvhjælpshandling efter en dom til lovliggørelse. Udvalget *henstiller* endvidere, at justitsministeriet inddrager spørgsmålet om fortrinsret fremfor andre kreditorer for forvaltningsmyndighedens udgifter ved selvhjælpshandling under de generelle overvejelser om fortrinsrettigheder, som ministeriet har indledt.

3.4. Domstolenes medvirken till lovliggørelse

Hvis et konstaterende standningspåbud fra forvaltningsmyndigheden ikke efterkommes, eller hvis der udføres en aktivitet i strid med

en truffet afgørelse, har forvaltningsmyndigheden i almindelighed mulighed for at få nedlagt et fogedforbud. Den selvstændige retlige betydning af et sådant fogedforbud i forhold til den administrative afgørelse er begrænset, men et fogedforbud har nok en psykologisk effekt i kraft af den større "autoritet", som er knyttet til fogedretskendelsen. Udvalget finder, at de gældende regler om nedlæggelse af fogedforbud er tilfredsstillende til at sikre, at forvaltningen rimeligt hurtigt kan opnå domstolenes bistand til indskriden mod en ulovlig aktivitet. Udvalget *foreslår* i afsnit 8.4., at der udarbejdes en vejledning til de kommunale myndigheder om brugen af fogedforbud.

Der kan efter gældende ret næppe gennemføres en såkaldt umiddelbar fogedforretning til gennemtvungelse af et påbud om fysisk lovliggørelse, og en adgang hertil er efter udvalgets vurdering ikke anbefalelsesværdig. Hvis et påbud om lovliggørelse ikke efterkommes, bør effektueringen ske på grundlag af en dom, medmindre der foreligger en faresituation, hvor forvaltningsmyndigheden i hvert fald efter udvalgets ovennævnte forslag kan tage de påkrævede skridt med nødvendig politibistand.

Den dom, der således skal foreligge, vil efter de nugældende regler i retsplejeloven og efter praksis altid være en straffedom. Forvaltningsmyndigheden indgiver anmeldelse til politiet af den begåede lovovertrædelse, og anklagemyndigheden (politimesteren) rejser derefter straffesag med påstand om, at tiltalte dels idømmes en bøde, dels tilpligtes under tvangsbøder at berigtige det ulovlige forhold. Det er usikkert, om forvaltningsmyndigheden har mulighed for at anlægge civil retssag mod en privat person eller virksomhed med påstand om, at en ulovlig aktivitet eller tilstand skal bringes til ophør (et såkaldt civilt fuldbyrdelsessøgsmål). I flere tilfælde vil det være ønskeligt, om spørgsmålet om dom til lovliggørelse kan løsrives fra spørgsmålet om straf, og udvalget *foreslår* i afsnit 9.9.1., at den i dag rådende usikkerhed om muligheden herfor fjernes ved en ændring af retsplejeloven. Udvalget *foreslår* samtidig, at der tilvejebringes hjemmel i retsplejeloven for pålæg af tvangsbøder også

i en civil fuldbyrdelsesdom. I tilslutning til disse forslag *foreslås* det i afsnit 9.9.3, at justitsministeriet tager under overvejelse at søge en ophævelse eller begrænsning af den efter retsplejelovens § 724 værende - i praksis ubenyttede - adgang for forvaltningsmyndigheden til uden om anklagemyndigheden at anlægge straffesag.

En lovliggørelsespligt vil imidlertid fortsat som regel blive fastsat i en straffedom, og pligten fastsættes ofte uden entydig angivelse af, hvad domfældte skal foretage sig. Dette forhold kan unødigt vanskeliggøre dommens effektivering, og udvalget *peger på*, at anklagemyndigheden sammen med forvaltningsmyndigheden bør udforme en mere præcis påstand under straffesagen.

Tvangsbøder er ikke en straf, men et presionsmiddel der skal motivere domfældte til at opfylde den forpligtelse, som dommen har fastslået. Påløbne tvangsbøder, som ikke er betalt når forpligtelsen efterkommes, bortfalder. Et flertal i udvalget (alle medlemmer bortset fra justitsministeriets repræsentant) finder af flere grunde ikke denne ordning rimelig og anser den for særlig betænkelig i tilfælde, hvor lovliggørelsen på grund af domfældtes passivitet har måttet foretages af det offentlige. I afsnit 9.9.4. *foreslår* udvalgsflertallet det derfor bestemt i retsplejeloven, at hovedreglen for tvangsbøder på det bygge- og miljøretlige område bliver, at alle påløbne tvangsbøder skal betales af domfældte, når lovliggørelsen først sker efter udløbet af den frist, som er fastsat i dommen. Mindretallet kan ikke anbefale, at det grundlæggende princip om bortfald af tvangsbøder, når lovliggørelse er sket, fraviges for et begrænset område, og mindretallet *peger* endvidere på, at flertallets forslag i realiteten er udtryk for en særlig straf for forsinket lovliggørelse.

Hvis domfældte ikke selv sørger for fysisk lovliggørelse efter at være blevet dømt dertil, kan det offentlige forestå lovliggørelsen for domfældtes regning. En sådan selvhjælpshandling forudsætter imidlertid en tilladelse fra fogedretten, som - når forpligtelsen er pålagt i en straffedom - efter retsplejelovens regler antagelig kun politimesteren kan begære. De fleste bygge- og miljølove afgiver imidlertid hjemmel for selvhjælpshandling,

når dom er afsagt, men det er usikkert, om fogedens tilladelse er nødvendig. Udvalget *foreslår* i afsnit 9.9.5. (på baggrund af det ovennævnte forslag om, at forvaltningsmyndighedens adgang til umiddelbart at foretage selvhjælpshandling begrænses til faresituationer), at der i retsplejeloven indføres en bestemmelse om, at gennemtvangelse af en handlepligt, der er fastsat i en straffedom, også kan ske henhold til en tilladelse fra fogedretten, som begæres af forvaltningsmyndigheden.

3.5. Straf og konfiskation

Udvalget har i afsnit 10.2.2. gennemgået den strafferetlige praksis på bygge- og miljøområdet, og et antal domme er refereret. Generelt er bøderne ret beskedne.

Særligt for overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven finder et flertal i udvalget (alle medlemmer bortset fra justitsministeriets repræsentant), at straf reaktionen må betegnes som bemærkelsesværdig mild, ikke mindst på baggrund af, at konfiskation af fortjenesten ved overtrædelser kun forekommer ret sjældent. Flertallet mener at måtte konstatere, at domstolenes vurdering af strafværdigheden af miljølovsovertrædelser ikke synes påvirket af den videre strafferamme (fængsel indtil et år), som blev fastsat i miljøbeskyttelsesloven netop for at tilskynde domstolene til at idømme væsentligt større bøder end hidtil for overtrædelser på dette lovområde. Da frihedsstraf bør forbeholdes særligt grove overtrædelser, der ikke skyldes blot simpel uagtsomhed, vil der helt overvejende blive tale om bødestraffe. Det er flertallets indtryk, at der ved spørgsmålet om bødens størrelse navnlig på to punkter ikke er overensstemmelse mellem på den ene side lovgivningsmagtens; ønske og den almindelige retsopfattelse og på den anden side domstolenes vurdering. Det ene punkt er, at miljøskader og især risikoen herfor tilsyneladende ikke indgår med tilstrækkelig vægt, når den konkrete bøde udmåles. Det andet punkt er de økonomiske elementer i overtrædelser, der som strafskærpende omstændighed synes of-

te kun at blive tillagt underordnet betydning ved straf fastsættelsen.

Udvalgsflertallet *foreslår* i afsnit 10.6.2. derfor, at det bestemmes udtrykkeligt i miljøbeskyttelsesloven, at der ved fastsættelsen af bøde skal tages særligt hensyn til, i hvilken udstrækning der ved overtrædelsen er 1) voldt skade på miljøet eller fremkaldt fare derfor, eller 2) opnået økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre eller fremkaldt mulighed derfor.

Mindretallet (justitsministeriets repræsentant) finder ikke grundlag for generelt at betegne strafreaktionen i de sager, udvalget har gennemgået, som bemærkelsesværdig mild, eller for at fastslå, at domstolene ikke har lagt tilstrækkelig vægt på miljøskader og risiko herfor og på de økonomiske elementer i overtrædelsen. Tværtimod lægges der i praksis stor vægt på den økonomiske fordel, som det kan lægges til grund, at overtrædelsen har medført. Når de konkrete sanktioner kritiseres, hænger det i væsentlig omfang sammen med, at kritikerne ikke lægger tilstrækkelig vægt på de krav til bevis, som domstolene må stille i straffesager. Mindretallet kan ikke tilslutte sig flertalsforslaget, der i bedste fald er overflødigt, fordi de fremdragne momenter allerede er relevante efter straffelovens almindelige bestemmelser om strafudmålingshensyn. Mindretallet fremhæver herved, at det i en årrække har været lovgivningspraksis, at bestemmelser om bødestraf ikke angiver udmålingshensyn, idet ønsket har været at give domstolene frie hænder til at fastsætte den bøde, som forekommer rigtig i den konkrete sag.

Der er derimod enighed i udvalget om at *foreslå* en opspaltning af den nugældende straffebestemmelse i miljøbeskyttelsesloven, således at bestemmelsen angiver, hvornår en overtrædelse kan give mulighed for frihedsstraf. Udvalget *foreslår* - ligeledes i afsnit 10.6.2. - at den almindelige straf af bøde kan stige til hæfte eller fængsel i et år (del; nugældende straffemaksimum), hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelsen er 1) voldt betydelig skade på miljøet eller fremkaldt fare derfor, eller 2) opnået betydelig økonomisk fordel for den pågældende selv eller an-

dre eller fremkaldt mulighed derfor. Straffebestemmelsen bliver derved mere nuanceret og vil indeholde en vis tilkendegivelse fra lovgivningsmagten af en overtrædelses strafværdighed.

Udvalget finder det rimeligt, at den højeste straf, der kan idømmes for en miljølovsovertrædelse, fortsat er fængsel i et år, men har herved forudsat, at meget alvorlige miljøforbrydelser kan blive straffet betydeligt strengere efter nye bestemmelser herom i straffeloven. Udvalget *foreslår* derfor i afsnit 10.6.2., at sådanne bestemmelser indsættes i straffelovens kapitel om almenfarlige forbrydelser.

Udvalget har tillige i afsnit 10.3.2. og 10.6.3. søgt at forklare den betydelige forskel i anvendelsen af konfiskation, som dommene på bygge- og miljøområdet frembyder. Udvalget finder imidlertid ikke grundlag for at foreslå lovgivningsinitiativer med henblik på ændring af de gældende regler om konfiskation i straffeloven. Principperne for bødefastsættelse og en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af straffesagen vil antagelig føre til en rimelig kompensation af den økonomiske fordel, der kan være forbundet med overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen, men konfiskation bør naturligvis fortsat anvendes, hvor det forekommer nærliggende og rimeligt begrundet.

Udvalgets overvejelser om forældelse af strafansvar har taget udgangspunkt i bestemmelserne herom i straffeloven. Efter disse regler forældes strafansvaret for overtrædelser af bygge- og miljølovene på 2 år, allerede fordi der ikke er hjemlet højere straf for disse overtrædelser end fængsel i et år. Forældelsesfristen er i øvrigt altid 2 år, når den konkret forskyldte straf ikke ville overstige bøde. Disse almindelige regler i straffeloven kan brydes ved særbestemmelser i de enkelte love. Blandt bygge- og miljølovene indeholder kun naturfredningsloven og skovloven en længere forældelsesfrist (5 år), og begrundelsen herfor er særlige vanskeligheder med hensyn til konstatering af begåede overtrædelser af disse love ("opdagelsesrisikoen").

Ved vurderingen af forældelsesfristens længde er det imidlertid af stor betydning, fra hvilket tidspunkt fristen begynder at lø-

be. Dette beror i væsentlig grad på, hvorledes de enkelte regler, der kan overtrædes, er udformet. Hvis overtrædelsen består i f.eks. at opføre en bygning uden den nødvendige tilladelse efter by- og landzoneloven, begynder forældelsesfristen for strafansvaret at løbe, når byggeriet er fuldført. Består overtrædelsen derimod i at opretholde en vis tilstand, f.eks. at anvende en ejendom til erhvervsformål i strid med en lokalplan, starter forældelsesfristen først, når denne anvendelse er ophørt.

Når disse to momenter af betydning for forældelsen af et strafansvar sammenholdes, finder udvalget ikke tilstrækkeligt grundlag for at foreslå andre love end miljøbeskyttelsesloven ændret med det formål at forlænge den periode, hvori en overtrædelse kan resultere i straf.

For så vidt angår miljøbeskyttelsesloven finder udvalget det for det første uheldigt og ved lovens affattelse næppe tilsigtet, at drift af en særligt forurenende virksomhed (lovens kapitel 5) uden godkendelse ikke er selvstændigt strafbar, men at strafansvaret er knyttet til virksomhedens påbegyndelse uden godkendelse og dermed forældes 2 år efter påbegyndelsestidspunktet. Udvalget *foreslår* derfor i afsnit 10.6.4. en ændring af straffebestemmelsen i miljøbeskyttelsesloven, så at det gøres strafbart også at drive en kapitel 5-virksomhed uden godkendelse. Strafansvaret herfor vil da først være forældet 2 år efter driftens ophør.

Udvalget finder dernæst, at der foreligger en ret beskednen opdagelsesrisiko ved adskillige overtrædelser af navnlig lovens forbud mod grundvands- og vandløbsforurening. Disse overtrædelser kan bestå i såvel enkeltstående handlinger som vedvarende virksomhed og kan medføre betydelig skade på miljøet, uden at dette er umiddelbart synligt. Når skaden konstateres, kan det være nødvendigt at foretage undertiden tidkrævende undersøgelser bl.a. for at efterspore forureningskilden. Udvalget *foreslår* derfor, at der for sådanne "skjulte" overtrædelser fastsættes en frist af 5 år for strafansvarets forældelse.

Udvalget finder endelig, at der i forbindelse med den foreslåede kriminalisering i straf-

feloven af meget alvorlige miljøforbrydelser og fastsættelsen af en strafferamme for disse forbrydelser bør tages stilling til, om den forældelsesfrist, der da vil følge af de almindelige regler i straffeloven, kan anses for tilstrækkelig.

I afsnit 10.6.5. *foreslår* udvalget, at de lokale forvaltningsmyndigheder gøres opmærksom på, at særlige udgifter, der har været nødvendige for at gennemføre en straffesag, i mange tilfælde kan kræves dækket af domfældte som sagsomkostninger.

3.6. Straffesagernes tilrettelæggelse

I praksis er anklagemyndigheden ret afhængig af forvaltningsmyndigheden både med hensyn til, om en lovovertrædelse skal strafforfølges, og med hensyn til at formidle navnlig teknisk-faglige oplysninger om overtrædelsens samfundsmæssige skadevirkninger til vedkommende domstol. Hvis dette nødvendige samarbejde mellem anklagemyndigheden og forvaltningsmyndigheden svigter, vil det uundgåeligt få konsekvenser for domstolenes strafudmåling.

I forhold til antallet af konstaterede lovovertrædelser på bygge- og miljøområdet indgiver forvaltningsmyndighederne kun få politianmeldelser og kun sjældent med det ene formål at søge overtrædelsen sanktioneret ved straf. Denne tilbageholdende praksis kan i visse tilfælde være stødende for den almindelige retsbevidsthed og kan i øvrigt være en del af forklaringen på domstolenes bødeudmåling. På den anden side bør spørgsmålet om strafforfølgning i mange tilfælde have begrænset interesse for håndhævelsen af denne lovgivning, dels fordi mange overtrædelser er af bagatelagtig karakter, dels fordi forvaltningsmyndighedens anvendelse af administrative retsmidler kan være så økonomisk belastende for overtræderen, at en supplerende bødestraf er unødvendig. Udvalget kan allerede af den grund ikke foreslå, at det pålægges forvaltningsmyndigheden generelt at anmelde overtrædelser til politiet. For at modvirke mulige tendenser til at lade spørgsmålet om strafforfølgning

blive påvirket af uvedkommende hensyn *foreslår* et flertal i udvalget (alle medlemmer bortset fra de kommunale organisationers repræsentanter) i afsnit 11.5.2. derimod, at der tilvejebringes hjemmel i bygge- og miljølovene for, at ministeren kan udarbejde regler, der forpligter forvaltningsmyndighederne til at indgive politianmeldelse for visse nærmere beskrevne overtrædelser. Mindretallet finder, at sådanne regler kun bør fastsættes som vejledende. I sammenhang med dette flertalsforslag *foreslår* udvalget i afsnit 6.4.2., at forvaltningsmyndighederne gøres bekendt med, at den meget tilbageholdende praksis med hensyn til politianmeldelser i tilfælde, hvor retlig lovliggørelse efterfølgende har fundet sted, ikke bør opretholdes, når den retlige lovliggørelse i væsentlig grad skyldes hensyntagen til det økonomiske tab ved fysisk lovliggørelse.

Samarbejdet mellem anklagemyndigheden og forvaltningsmyndigheden under forberedelsen af en straffesag og ofte også under domsforhandlingen vil hyppigt have en væsentlig indflydelse på sagens udfald. Samarbejdets art og omfang varierer betydeligt i praksis. Konsekvenserne af et manglende eller utilstrækkeligt samarbejde kan være, at sagen forelægges retten uden den formidling af den faglige indsigt i overtrædelsens konkrete eller generelle skadevirkninger, som kan være nødvendig for at vurdere overtrædelsens grovhed, eller uden tilstrækkelig belysning af den økonomiske fordel, der er opnået ved overtrædelsen.

Udvalget kan ikke anbefale, at den nødvendige særlige sagkundskab søges tilvejebragt inden for politiets eller anklagemyndighedens organisation ved etablering af et særligt "miljøpoliti" eller en særlig statsadvokat for miljøkriminalitet. Udvalget finder, at det har betydelige administrative og økonomiske fordele at udnytte den ekspertise, som forvaltningsmyndighederne, herunder ikke mindst de centrale styrelser, råder over. Denne ekspertise bør imidlertid udnyttes bedre, end det ofte sker. Efter udvalgets opfattelse kræver dette en indsats i to retninger:

For det første bør det med særligt sigte på behandlingen af større miljøsager, som antagelig fortsat vil være forholdsvis få og spred-

te, være muligt for politiet at råde umiddelbart over personale, der gennem en særlig efteruddannelse og praktiske erfaringer har kendskab til de særegne forhold, som præger netop sådanne overtrædelser. Det har betydning på grund af den store arbejdsbyrde, som efterforskning og tiltalerejsning i en større miljøsag afføder, og det vil befordre det fortsat nødvendige samarbejde med forvaltningsmyndighederne og under en helhedsvurdering gøre dette samarbejde mindre resourcekrævende. Et flertal i udvalget (alle medlemmer bortset fra Zahle) *foreslår* derfor i afsnit 11.5.3., at justitsministeriet tager hertil sigtende initiativer, og peger på, at de praktiske erfaringer i politiet eksempelvis kan tilvejebringes gennem en ordning, hvorefter rigspolitichefen efter anmodning fra den pågældende politimester kan yde personalemæssig bistand ved sagens tilrettelæggelse. Mindretallet finder ikke dette forslag tilstrækkeligt og mener, at der bør etableres et miljøpoliti som en særlig enhed under rigspolitichefen.

For det andet bør det sikres, at politiet og anklagemyndigheden udnytter forvaltningsmyndighedernes ekspertise, og at forvaltningsmyndighederne yder den nødvendige bistand. Udvalget stiller i afsnit 11.5.3. derfor yderligere nogle forslag.

Et flertal i udvalget (alle medlemmer bortset fra de kommunale organisationers repræsentanter) *foreslår* således, at der tilvejebringes hjemmel i bygge- og miljølovene for udfærdigelse af nærmere regler for, i hvilket omfang vedkommende forvaltningsmyndighed - i almindelighed de kommunale råd - skal yde politiet og anklagemyndigheden bistand ved tilrettelæggelsen af straffesager. Mindretallet finder, at sådanne regler alene bør have vejledende karakter. Udvalget *foreslår* videre, at der for centrale områder af bygge- og miljølovgivningen udarbejdes regler dels om anklagemyndighedens behandling af overtrædelsessager (svarende til rigsadvokatens meddelelse nr. 5/1979 om behandlingen af sager om overtrædelse af levnedsmiddelloven og miljøbeskyttelsesloven), dels om forvaltningsmyndighedernes behandling af sagerne (svarende til miljøstyrelsens cirkulæreskrivelse af 5. december 1979

om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven). I tilslutning hertil *foreslås*, at justitsministeriet anmoder politimestrene om at drøfte straffesagernes tilrettelæggelse med de lokale bygge- og miljømyndigheder. Der bør dog ikke være tvivl om, at politiet og anklagemyndigheden kan inddrage også de centrale styrelser i straffesagernes forberedelse og gennemførelse, og udvalget *foreslår*, at reglerne udarbejdes under hensyn hertil. Det *foreslås* også, at der for områder med et større antal sammenlignelige og ikke ubetydelige overtrædelser, f.eks. råstofområdet, tilvejebringes vejledninger af samme karakter som miljøstyrelsens vejledning nr. 4/1981 om ulovlige vandløbsforureninger.

Endelig *foreslår* udvalget, at justitsministeriet i tilknytning til den ovenfor nævnte foreslåede ændring af miljøbeskyttelseslovens straffebestemmelse anmoder anklagemyndigheden om at følge udviklingen på området, og at justitsministeriet tillige tager initiativer med det formål at søge en ensartet strafferetlig praksis tilvejebragt, f.eks. ved at principielle afgørelser rundsendes eller ved retningslinier for forelæggelse af tiltale-spørgsmål for statsadvokaterne.

3.7. Straffesagernes pådømmelse

I afsnit 11.5.4. behandles spørgsmålet, om der bør være særlige regler om domstolenes sammensætning, når en straffesag om overtrædelse af bygge- og miljølovgivningen pådømmes. Udvalget kan ikke anbefale, at retten sættes med sagkyndige lægdommere, således som det kendes på ganske enkelte retsområder. Udvalget finder det betænkeligt, at der oprettes særlige "miljødomstole" med den deraf følgende risiko for manglende forholdsmæssighed i strafforholdene som helhed. Udvalget fremhæver, at det på anden måde kan sikres, at retten får den nødvendige viden om overtrædelsernes baggrund, grovhed og samfundsmæssige skadevirkninger, og henviser herved til de ovennævnte forslag vedrørende straffesagernes tilrettelæggelse.

Derimod vil udvalget ikke afvise, at doms-

mænd bør medvirke i visse sager. Overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen indtager en central placering i den offentlige debat, og den almindelige vurdering af overtrædelsernes betydning er undergået en væsentlig skærpelse. Justitsministeriet har taget spørgsmålet om lægdommers medvirken i straffesager i almindelighed op til overvejelse, og udvalget finder det derfor ikke hensigtsmæssigt at foregribe disse generelle overvejelser med et konkret forslag for så vidt angår bygge- og miljøområdet. Udvalget *foreslår* derfor blot, at justitsministeriet under dets overvejelser tager i betragtning, at domsmænds medvirken i bygge- og miljø-sager efter udvalgets vurdering kun bør komme på tale i sager af større betydning, men at afgrænsningen af sådanne sager ikke bør afhænge af, om der under sagen nedlægges påstand om frihedsstraf.

3.8. Forvaltningsmyndigheden som bygherre, driftsherre m.v.

Ikke blot private personer og virksomheder, men også staten og kommunerne foretager aktiviteter, der reguleres af bygge- og miljølovene. Offentligt byggeri og virksomhedsudøvelse, f.eks. en kommunes drift af en losseplads, kan tænkes undertiden at foregå i strid med bestemmelser i disse love.

I princippet opstår der ikke særlige håndhævelsesproblemer, fordi det offentlige står som bygherre, driftsherre m.v. Er en nødvendig tilladelse ikke meddelt, eller foregår aktiviteten på anden måde ulovligt, kan der normalt skrives ind med de samme retsmidler, som anvendes over for private (f.eks. ved konstaterende standsningspåbud, lovliggørelsespåbud, fagedforbud m.v. eller anmeldelse til politiet med påfølgende straffesag).

Endvidere er de kommunale råd undergivet et legalitetstilsyn efter den kommunale styrelseslov og er i en vis udstrækning også undergivet folketingets ombudsmands kompetence.

Indgrebsmulighederne over for offentligt byggeri og virksomhedsudøvelse, der foregår ulovligt, er således snarere bedre end over for tilsvarende private aktiviteter. De af ud-

valgets forslag, der tilsigter at forbedre håndhævelsen over for private, vil selvsagt også få virkning over for offentlige myndigheder.

Imidlertid kan der i tilfælde, hvor den offentlige bygherre/driftsherre tillige er forvaltningsmyndighed, opstå en særlig situation, der ikke fuldt ud kan sidestilles med private overtrædelser. Dette sammenfald kan betyde, at der kun vil blive reageret mod en overtrædelse, hvis den anmeldes fra privat side eller hvis den centrale myndighed mere tilfældigt får kendskab til forholdet.

Sådanne situationer er dog meget sjældne og adskiller sig med hensyn til mulige konsekvenser af lovovertrædelserne ikke fra tilfælde, hvor en offentlig myndighed har "medvirket" til en privat lovovertrædelse. Et flertal i udvalget kan bl.a. derfor ikke anbefale, at de almindeligt gældende kompetenceregler forlades, jfr. nærmere i afsnit 4.7.7. Flertalsforslaget i afsnit 4.7.8. om, at vedkommende centrale myndighed kan udøve førsteinstansens beføjelser i retshåndhævelsessøjemed, når dette er påkrævet, indeholder hjemmel for den centrale myndighed til direkte indgriben også i disse særlige situationer. Hvis overtrædelserne består i en tilsidesættelse af lokalplanpligten i forbindelse med den pågældende kommunes egne aktiviteter, vil flertalsforslaget i afsnit 6.4.3. bevirke, at kommunen ikke længere på egen hånd kan beslutte retlig lovliggørelse.

Som også udtalt af folketingets ombudsmand er det en alvorlig krænkelse af den almindelige retsbevidsthed, når en offentlig myndighed tilsidesætter regler, som det offentlige kræver overholdt af private, og navnlig hvis den pågældende myndighed er forvaltningsmyndighed i forhold til de overtrådte forskrifter. Det falder imidlertid uden for udvalgets opgave at behandle spørgsmålet, om gældende ret kan anses for tilfredsstillende for så vidt angår placering af ansvaret for ulovlige beslutninger eller undladelser inden for kommunalforvaltningen og for så vidt angår de retlige reaktionsmuligheder, når sådanne ulovligheder opstår. Disse spørgsmål vil blive behandlet af det udvalg, som indenrigsministeriet har nedsat (udvalget om ansvarsplacering i kommunestyret).

3.9. Privates ulovlige aktiviteter, hvori en offentlig myndighed har "medskyld"

Undertiden opstår der tilfælde, hvor en privat person eller virksomhed foretager en ulovlig handling helt eller delvis i tillid til en offentlig myndigheds udtrykkelige eller stiltiende tilladelse, som myndigheden imidlertid ikke kunne give. Vedkommende myndighed kan da siges gennem sin administration at have medvirket til, at det ulovlige forhold er opstået.

Sådanne tilfælde frembyder adskillige variationer. En "forkert" tilladelse kan bero på en fejlfortolkning, som det vel oftest er tilfældet, når en byggetilladelse udstedes under tilsidesættelse af lokalplanpligten efter kommuneplanloven. Der kan være tale om en afgørelse, som er truffet uden iagttagelse af de sagsbehandlingsregler, som gælder for en sådan afgørelse. Eller der skrives ikke ind mod en ulovlig aktivitet, som myndigheden har eller gennem et tilsyn burde have kendskab til. Det kan også tænkes, at en byggetilladelse udstedes i strid med en pligt til at holde tilladelsen tilbage, indtil nødvendig tilladelse fra anden myndighed foreligger.

Myndighedens fejlagtige optræden kan være forsætlig, eller der kan være tale om en dårlig tilrettelagt eller på anden måde ukvalificeret sagsbehandling. De allerfleste fejl er dog utvivlsomt udtryk for de svipsere, som fra tid til anden vil optræde i enhver administration.

Det er imidlertid uundgåeligt, at fejl som de nævnte fører til en noget svækket retshåndhævelse. Det bliver vanskeligere at gennemtvinge fysisk lovliggørelse, og den strafretlige reaktion mod overtrædelser påvirkes af myndighedsfejlen. Udvalget har behandlet disse forhold forskellige steder i betænkningen og har for overskuelighedens skyld foretaget et resumé i afsnit 13.

I afsnit 4.7. foreslår udvalget som tidligere nævnt, at bygge- og miljølovene udtrykkeligt pålægger de lokale forvaltningsmyndigheder en tilsynspligt, fastlægger indholdet af denne pligt og muliggør nærmere regler om tilsynets udøvelse. Hvis man vil tilstræbe yderligere at minimere uforsætlige fejl som de om-

handlede, vil det let føre til krav til personalesammensætningen i de kommunale forvaltninger eller til overvejelser om hensigtsmæssigheden af den nuværende kommunestruktur. Udvalget finder ikke, at retshåndhævelsessenssyn kan begrunde dette. Kun på et enkelt område finder et flertal i udvalget (alle medlemmer bortset fra de kommunale organisationers repræsentanter), at også uforsætlige fejl kan få så stødende virkninger, at der gennem ændrede regler bør animeres til en øget agtpågivenhed. Det gælder tilsidesættelsen af lokalplanpligten, hvor udvalgsflertallet stiller de indledningsvis nævnte forslag om konsekvenserne heraf, jfr. nærmere i afsnit 5.9.5. og 6.4.3.

De meget få forsætlige fejl, der begås, er særdeles krænkende for den almindelige retsbevidsthed, hvis de ikke kan sanktioneres på rimelig vis. Spørgsmålet herom falder imidlertid uden for udvalgets kommissorium og vil blive behandlet af det udvalg, som indenrigsministeriet har nedsat (udvalget om ansvarsplacering i kommunestyret).

3.10. Informationsbehovet

Som det fremgår, har udvalget stillet enkelte forslag om, at der med henblik på en styrkelse af retshåndhævelsen udarbejdes vejlednin-

ger til brug for især de lokale myndigheders administration af bygge- og miljølovgivningen, jfr. f.eks. afsnit 6.4. om fogedforbud og afsnit 11.5.2. om straffesagernes tilrettelæggelse. Efter udvalgets opfattelse kan det have væsentlig betydning for retshåndhævelsen, at statslige myndigheder i videre omfang end hidtil gennemfører en praktisk informationsvirksomhed om anvendelse af de retsmidler, der står til myndighedernes rådighed i forbindelse med overtrædelser af lovgivningen, og om den praksis, der med tiden dannes på de forskellige områder. En sådan informationsvirksomhed kan bl.a. bestå i udarbejdelse af vejledninger eller publikationer samt gennemførelse eller deltagelse i kursus- eller foredragsvirksomhed, og efter udvalgets opfattelse kan en hensigtsmæssig tilrettelagt informationsvirksomhed bevirke en ressourcebesparelse.

Fra de senere år kendes der eksempler på en sådan informationsvirksomhed bl.a. miljøstyrelsens vejledning nr. 4/1981 vedrørende bekæmpelse af ulovlige vandløbsforureninger og byggestyrelsens cirkulære af 24. februar 1981 om fogedforbud mod byggearbejder. Fra et andet område end bygge- og miljøområdet kan nævnes direktoratet for arbejdstilsynets publikation "Domme for overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen 1975-80."

Afsnit 4. Kontrol med lovgivningens overholdelse (tilsyn)

4.1. Indledning

Af væsentlig betydning for overholdelsen af de bygge- og miljøretlige regler er den kontrol, som det offentlige udøver med reglernes overholdelse og med overholdelsen af vilkår i konkrete tilladelser. En effektiv kontrol vil utvivlsomt nedbringe antallet af overtrædelser. Det har derfor interesse indledningsvis at undersøge, dels i hvilken udstrækning det påhviler bygge- og miljømyndighederne at føre tilsyn med at lovgivningen efterleves, dels hvad en sådan tilsynspligt indebærer.

4.2. Tilsynsbegrebet

Først skal gøres nogle generelle bemærkninger i anledning af den typiske forskel mellem (a) kontrol på baggrund af krav om en myndigheds tilladelse, før en handling lovligt kan foretages, f.eks. byggelovens krav om byggetilladelse, og (b) kontrol med overholdelsen af bestemmelser, som umiddelbart regulerer borgernes adfærd, f.eks. bestemmelser i miljøreglementet eller vilkår for meddelte tilladelser, f.eks. en godkendelse i medfør af miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.

I den førstnævnte situation vil tilsynet i første række forme sig *enten* som en kontrol af, at den ønskede handling er umiddelbart lovlig, fordi den er i overensstemmelse med lovgivningens materielle forskrifter, *eller* som en stillingtagen til, om handlingen er forenelig med lovens formål og derfor kan tillades. I begge tilfælde baseres tilsynets tilrettelæggelse på, at initiativet til sagsbehandlingen tages af ansøgeren, som må afgive de nødvendige oplysninger i forbindelse med sin

ansøgning, og som i givet fald kan af kræves yderligere oplysninger. Hovedvægten ved tilsynet vil derfor ligge "bag skrivebordet", og et tilsyn "i marken" er subsidiært. Effekten af en således tilrettelagt kontrol er meget afhængig af, hvor almindeligt kendt kravet om forudgående tilladelse er, og hvilke konsekvenser en tilsidesættelse af kravet må antages at ville få.

På områder, hvor den pågældende lovgivning ikke kræver tilladelse fra en myndighed, før en handling foretages, forskydes en kontrol til primært at foregå "i marken". Kontrollen kan bestå i løbende, eventuelt uanmeldt, tilsyn eller kan være begrænset til hovedsagelig at foregå på grundlag af klager eller andre henvendelser. Effekten af et tilsyn, der hovedsagelig føres som følge af anmeldelser o.lign., beror i høj grad på, om der på det pågældende lovområde kan forventes indgivet klager fra private, især fra generede enkeltpersoner eller fra foreninger, der virker til støtte for lovens formål.

Terminologien i den bygge- og miljøretlige lovgivning varierer i de enkelte regelsæt. Selv om der til ordet tilsyn i almindelig sprogbrug antagelig knytter sig forestillinger om eftersyn "i marken", er det på grundlag af lovgivningens bestemmelser ikke muligt at reservere anvendelsen af udtrykket til den myndighedskontrol, som udøves på denne måde. Lovgivningen giver ikke grundlag for at bestemme det at føre tilsyn med overholdelsen af en regel som noget mere begrænset eller specielt end det at kontrollere eller påse overholdelsen af reglen. I overensstemmelse hermed anvendes ordene tilsyn og kontrol i denne betænkning som synonymmer.

Ordet overtilsyn anvendes i denne betænkning som en samlebetegnelse for de beføjelser og pligter, som efter udtrykkelige lovbestemmelser eller på andet retsgrundlag tilkommer navnlig den centrale ressortmyndighed. Udtrykket omfatter ikke det tilsyn med kommunalforvaltningen, som er hjemlet i den kommunale styrelseslov. Der henvises i øvrigt til afsnit 4.6. om overtilsyn.

Når der i denne betænkning tales om beføjelser eller forpligtelser for amtsrådet, er det af praktiske grunde udeladt, at disse beføjelser eller forpligtelser inden for hovedstadsområdet normalt tilkommer hovedstadsrådet i stedet for amtsrådet.

4.3. Bygge- og miljølovgivningens bestemmelser

I dette afsnit gennemgås bestemmelserne om kontrol eller tilsyn i de bygge- og miljøretlige love.

4.3.1. Udstykningsloven.

Landets opdeling i særskilt matrikulerede faste ejendomme og matrikelvæsenets indretning har gjort det muligt at etablere en forhåndskontrol med overholdelsen af væsentlige dele af den bygge- og miljøretlige lovgivning, når der foretages udstykning.

Grundlaget herfor er udstykningslovens § 2. Efter denne bestemmelse kan en udstykning ikke approberes af landbrugsministeriet (matrikeldirektoratet), hvis udstykningen eller den tilsigtede anvendelse af parcellerne enten er i strid med lovgivningen eller kræver tilladelse fra anden myndighed, og sådan tilladelse ikke er meddelt. I et løbende revideret cirkulære fra landbrugsministeriet om udstykningskontrol er anført de bestemmelser i anden lovgivning, som navnlig har betydning i så henseende. Cirkulæret refererer således relevante bestemmelser i bl.a. byggeloven, kommuneplanloven, miljøbeskyttelsesloven, by- og landzoneloven, naturfredningsloven og råstofloven.

Denne udstykningskontrol udøves af matrikeldirektoratet på grundlag af oplysninger fra vedkommende landinspektør og kommunalbestyrelse i den enkelte udstykningssag. Landinspektørmedvirken ved udstykning er obligatorisk, og landinspektøren er herved undergivet et disciplinæransvar. Udstykningskontrollen er effektiv og har stor betydning for overholdelsen af især den del af lovgivningen, som omhandler beliggenheden og den tilsigtede anvendelse af ny bebyggelse.

4.3.2. Byggeloven.

Efter byggelovens § 16, stk. 1 og 2, må et byggeri ikke påbegyndes uden byggetilladelse fra kommunalbestyrelsen, og den færdige bygning må ikke tages i brug uden tilladelse dertil fra kommunalbestyrelsen. En eksisterende bygning må ikke nedrives uden nedrivningstilladelse fra kommunalbestyrelsen. I tilslutning hertil er det fastsat i kapitel 1.2. i bygningsreglementet, hvilke oplysninger der skal medfølge en ansøgning om byggetilladelse. I lovens § 16, stk. 1, er det yderligere bestemt, at kommunalbestyrelsen kan forlange enhver oplysning fra ansøgeren, som er nødvendig for bedømmelse af ansøgningen.

Byggeloven og bygningsreglementet indeholder kun få materielle forskrifter vedrørende forhold, som ikke har forbindelse med byggearbejder, hvortil der kræves forudgående byggetilladelse. Væsentligst er kravet om, at eksisterende bygninger skal holdes i forsvarlig og sømmelig stand.

Der kan dispenseres fra enhver materiel forskrift i byggelovgivningen, jfr. lovens § 22. En dispensation kan meddeles på forhånd eller kan gå ud på at tillade bibeholdelse af et ulovligt etableret forhold. Kommunalbestyrelsen er dispensationsmyndighed. Til arbejder, hvor kommunalbestyrelsen selv er bygherre, afgøres det ifølge reglementets kapitel 1.10. dog af amtsrådet - for Københavns og Frederiksberg kommuner af boligministeriet (byggestyrelsen) - om dispensation kan meddeles. Dispensationskompetencen er materielt set kun begrænset af reglen i lovens § 22, stk. 1, hvorefter fravigelsen af

en bestemmelse i lovgivningen skal skønnes at være forenelig med de hensyn, der ligger bag bestemmelsen.

Efter lovens § 21 kan der i bygningsreglementet fastsættes nærmere regler om kommunalbestyrelsens administration af bygge-lovgivningen. Hverken loven eller reglementet pålægger imidlertid udtrykkeligt kommunalbestyrelsen at føre tilsyn med byggefor-skrifternes overholdelse.

Den lovbestemte ordning afviger herved fra ordningen efter tidligere bygge-lovgivning. I hvert fald indtil 1970 var det således foreskrevet i de dagældende kommunale bygningsvedtægter, at kommunalbestyrelsen gennem (f.eks.) bygningsinspektoratet skulle føre tilsyn med overholdelsen af byggefor-skrifterne og af vilkår for byggetilladelser. At dette tilsyn f.s.v. ang. opførelse af ny bebyggelse indebar et tilsyn "i marken", fulgte af bygningsvedtægternes definition af en bygningsattest som kommunalbestyrelsens attest om, at byggearbejdet, så vidt det ved eftersyn havde kunnet konstateres, var udført i overensstemmelse med bygge-lovgivningen og eventuelle vilkår i byggetilladelsen.

Når en tilsynspligt ikke længere er fore-skrevet i bygge-lovgivningen, skyldes det ifølge oplysninger fra boligministeriet især et ønske om at understrege den byggendes ansvar for byggeriets lovlige udførelse. Det har sammenhæng hermed, at den nugældende bygge-lov opgav benævnelsen "byggningsat-test", der kunne indicere en garanti for byggeriets lovlighed, til fordel for "tilladelse til at tage i brug". Det var derimod ikke tilsigtet at reducere det kommunale tilsyn "i mar-ken", og det udøves da også fortsat og anta-gelig i nogenlunde samme - i øvrigt stærkt varierende - omfang som under den tidligere bygge-lovgivning. Formelt set har den nugæl-dende bygge-lov imidlertid lagt hovedvægten på kravet om byggetilladelse og dermed på en forudgående kontrol "bag skrivebordet" med, at det byggeri, der agtes udført, er i overensstemmelse med bygge-lovgivningen.

Kravet om forudgående byggetilladelse har været opstillet siden den ældste egentlige bygge-lovgivning fra midten af forrige år-hundrede. Kravet er almindeligt kendt og ordningen indarbejdet i så høj grad, at mere

alvorlige overtrædelser er sjældne. Det har derfor været naturligt, at de seneste årtiers love, der ved siden af bygge-loven regulerer opførelsen af ny bebyggelse, har knyttet til-synet mere eller mindre til kommunens be-handling af en ansøgning om byggetilladelse i henhold til bygge-loven. Det gælder ikke blot love, der administreres af kommunalbe-styrelsen (f.eks. byplanlovgivningen og dele af vejlovgivningen), men også love, der ad-ministreres af andre myndigheder (f.eks. by- og landzoneloven og naturfredningsloven). Bygge-loven indeholder nu - i § 16, stk. 3 - en hjemmel for boligministeren til i bygnings-reglementet at bestemme, at kommunalbe-styrelsen ikke må meddele byggetilladelse og tilladelse til at tage i brug, førend kommu-nalbestyrelsen har konstateret, at det ansøgte kan godkendes i henhold til anden lovgiv-ning, som administreres af kommunalbesty-relsen, og at kommunalbestyrelsen kan ud-sætte behandlingen af en ansøgning om så-dan tilladelse, indtil forskrifter i anden lov-givning, som ikke administreres af kommu-nalbestyrelsen, er opfyldt. Denne hjemmel er udnyttet i bygningsreglementets kapitel 1.3. og 1.6., og et bilag til reglementet indeholder en fortegnelse over anden lovgivning til brug ved kommunernes byggesagsbehandling. I det omfang denne anden lovgivning ikke ad-ministreres af kommunalbestyrelsen, har kommunalbestyrelsen kun pligt til at holde en byggetilladelse tilbage, hvis pligten er foreskrevet i den pågældende lov.

4.3.3. Kommuneplanloven.

Kommuneplanloven indeholder enkelte be-stemmelser med materielle krav til udstyk-ninger og opførelse af ny bebyggelse (især om mindste grundstørrelse og maksimal be-byggelsesprocent og bygningshøjde). Loven afgiver endvidere hjemmel for kommunalbe-styrelsens tilvejebringelse af lokalplaner. I en lokalplan kan der med virkning for planens område optages bestemmelser ikke blot om udstykninger og opførelse af ny bebyggelse, men også om bl.a. anvendelsen af både byg-ninger og ubebyggede arealer. Før der gen-

nemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger, skal der efter lovens § 16, stk. 3, tilvejebringes en lokalplan.

Kommuneplanloven indeholder ikke krav om kommunalbestyrelsens forudgående tilladelse til konstatering af, at de nævnte bestemmelser vil blive overholdt ved påtænkte handlinger. Heller ikke de enkelte lokalplaner kan indeholde et sådant krav, men det findes i de fleste fortsat gældende byplanvedtægter på grundlag af den tidligere byplanlov. Ved opførelse af ny bebyggelse vil kommunen imidlertid under byggesagsbehandlingen i henhold til byggeloven få de nødvendige oplysninger til at kunne konstatere, om kommuneplanloven og en lokalplan overholdes. Og det er med hjemmel i byggelovens § 16, stk. 3, foreskrevet i bygningsreglementet, at kommunalbestyrelsen under byggesagens behandling skal påse bestemmelseernes overholdelse.

Der kan ifølge kommuneplanlovens § 47 dispenseres fra de ovennævnte materielle bestemmelser i loven, men kun hvis den pågældende foranstaltning ikke udløser lokalplanpligt. Kommunalbestyrelsen er dispensationsmyndighed bortset fra de fleste tilfælde, hvor ny bebyggelse uden nødvendighed for tilvejebringelse af en lokalplan ønskes opført med en relativ høj bebyggelsesprocent, idet dispensationskompetencen da tilkommer miljøministeriet (planstyrelsen). I modsætning til ordningen efter byggeloven er kommunalbestyrelsen dispensationsmyndighed også vedrørende arbejder, hvor kommunalbestyrelsen selv er bygherre, men folketingets ombudsmand har henstillet til miljøministeriet at overveje dette ændret (beretningen for 1980, s. 645). Lovens § 47 fastlægger ingen materiel begrænsning af dispensationskompetencen, men i supplerende bekendtgørelse og cirkulære er kompetencen begrænset i princippet på samme måde som for dispensationer efter byggeloven.

Efter lovens § 47 kan der også dispenseres fra en lokalplan eller byplanvedtægt, men kun til mindre betydende afvigelser, som ikke vil ændre den særlige karakter af det område, planen søger at skabe eller fastholde. Videregående afvigelser kan kun foretages

ved tilvejebringelse af en ny lokalplan. Kommunalbestyrelsen er dispensationsmyndighed, også vedrørende kommunale foranstaltninger.

Medens byggeloven ikke udtrykker en tilsynspligt for kommunerne, er det i kommuneplanlovens § 46, stk. 1, pålagt kommunalbestyrelsen at påse overholdelsen af de ovennævnte materielle krav i loven og af bestemmelserne i lokalplaner og fortsat gældende byplanvedtægter. I § 46, stk. 2, er det dernæst pålagt kommunalbestyrelsen - når den bliver opmærksom på et forhold i strid med disse regler, og hvis der ikke meddeles dispensation til forholdets opretholdelse - at søge forholdet lovliggjort ved at meddele påbud herom og om fornødent foranledige sagen indbragt for domstolene. Denne bestemmelse er den eneste nugældende lovregel i den bygge- og miljøretlige lovgivning, som udtrykkeligt pålægger en tilsynsmyndighed at søge et konstateret ulovligt forhold lovliggjort.

4.3.4. Miljøbeskyttelsesloven.

Miljøbeskyttelsesloven regulerer virksomhed, som kan medføre forurening af omgivelserne.

En forudgående tilladelse kræves navnlig til at påbegynde en særlig forurenende virksomhed, der er nævnt i et bilag til loven. I lovens kapitel 5 er det således bestemt, at særlig forurenende virksomhed (den såkaldte "liste-virksomhed") ikke må påbegyndes, før kommunalbestyrelsens - for større og mere komplicerede forholds vedkommende amtsrådets - godkendelse er meddelt. Bestående virksomheder, anlæg eller indretninger må ikke udvides eller ændres på en måde, som indebærer forøget forurening, før udvidelsen eller ændringen er godkendt af kommunalbestyrelsen respektive amtsrådet. Lovens § 40 og supplerende bestemmelser i godkendelsesbekendtgørelsen foreskriver en oplysningspligt for ansøgeren.

En forudgående tilladelse kræves også til afledning af spildevand m.v. Af lovens kapitel 4 og den supplerende spildevandsbekendtgørelse.

gørelse følger således, at tilladelse til, at der føres spildevand til vandløb, søer eller havet, skal være meddelt på forhånd af normalt amtsrådet, i visse tilfælde kommunalbestyrelsen, og på grundlag af en oplysningspligt for ansøgeren.

Miljøbeskyttelseslovgivningen indeholder kun få generelle forskrifter, som finder anvendelse uden for de tilfælde, hvor der kræves forudgående tilladelse. Spørgsmål om dispensation forekommer derfor kun sjældent. Fra en enkelt væsentlig bestemmelse kan der praktisk talt ikke dispenseres overhovedet. Denne bestemmelse er det generelle forbud i lovens § 17 mod, at der tilføres vandløb, søer og havet andre forurenende stoffer end spildevand.

I vid udstrækning har kommunalbestyrelsen imidlertid beføjelse til at meddele påbud eller forbud til sikring af opretholdelse af forsvarlige miljømæssige forhold. Eksempelvis kan kommunalbestyrelsen ifølge lovens § 44 under en vis begrænsning meddele påbud eller forbud vedrørende liste-virksomhed, som medfører en ikke uvæsentlig forurening. En tilsvarende beføjelse tilkommer efter miljøreglementets kapitel 11 kommunalbestyrelsen over for erhvervsvirksomheder m.v., som ikke er omfattet af lovens kapitel 5.

I lovens §§ 48 og 49 er det pålagt kommunalbestyrelsen at påse, at miljøbeskyttelseslovgivningen overholdes, samt at påbud eller forbud efterkommes, og at vilkår i godkendelser og tilladelser overholdes, jfr. også miljøreglementets kapitel 14. Efter ændringer af miljøbeskyttelsesloven i 1982 er det nu i lovens § 49 a bestemt, at kommunalbestyrelsen i konkrete tilfælde kan aftale med amtsrådet, at amtsrådet fører tilsynet efter §§ 48 og 49 med en kapitel 5-virksomhed, som er eller efter dens art i givet fald skal godkendes af amtsrådet. En sådan aftale medfører efter § 49 a, at amtsrådet overtager bl.a. kommunalbestyrelsens ovennævnte beføjelser efter § 44.

Efter lovens § 56 kan miljøministeren fastsætte nærmere regler om udøvelsen af myndighedernes kontrol- og tilsynsvirksomhed. Og i cirkulæret om miljøbeskyttelsesloven er det generelt anført, at kommunerne skal føre kontrol med, at myndighedernes (også amts-

rådenes og centrale myndigheders) afgørelser efterkommes, samt at det endvidere er kommunernes opgave på eget initiativ at føre almindeligt tilsyn med forureningsforholdene og med at gældende bestemmelser overholdes.

I overensstemmelse hermed er det i godkendelsesbekendtgørelsens § 8 pålagt kommunalbestyrelsen at føre tilsyn og kontrol med liste-virksomhederne. Dette gælder uanset om virksomheden er godkendt efter lovens kapitel 5. I en kapitel 5-godkendelse vil det imidlertid almindeligvis være pålagt virksomheden selv at føre driftskontrol med de forureningsbegrænsende foranstaltninger, som virksomheden skal foretage, herunder ved prøveudtagning, analyser og målinger. I godkendelsen vil det normalt yderligere være fastsat, hvordan resultaterne af driftskontrollen skal gøres tilgængelige for tilsyns- og kontrolmyndigheden. I godkendelsescirkulærets kapitel 13 er det med henblik på sådanne tilfælde anført, at kommunalbestyrelsen kan tilrettelægge sin tilsyns- og kontrolordning med sigte på lejlighedsvis at konstatere, om virksomheden overholder vilkårene i godkendelsen. Miljøministeren har overfor folketingets miljøudvalg udtalt, at denne stikprøvekontrol må tillægges stor præventiv betydning (svar på spm. 74 i folketingssamlingen 1977-78). Tilsynet og kontrollen med liste-virksomheder, som ikke er godkendt efter lovens kapitel 5, og som derfor som regel ikke er pålagt en løbende driftskontrol, kan ifølge cirkulæret ikke altid tilrettelægges på samme måde. Cirkulæret indeholder imidlertid ingen nærmere regler for omfanget og hyppigheden af tilsynet med disse ikke-godkendte virksomheder.

Særligt for spildevandsområdet er der i en tilsynsbekendtgørelse givet nærmere regler om tilsynets omfang og beskaffenhed, herunder for større spildevandsanlæg foreskrevet besigtigelse af recipienten omkring udløbsstedet og udtagning af vandprøver normalt to gange årligt. Disse regler er uddybet og suppleret i spildevandscirkulæret. En udledningstilladelse vil normalt være betinget af, at udlederen som led i sin driftskontrol regelmæssigt udtager og analyserer prøver af spildevandet og giver tilsynsmyndigheden

oplysning om resultatet. Men tilsynsmyndigheden skal alligevel foretage den i bekendtgørelsen foreskrevne besigtigelse og prøveudtagning normalt to gange om året. Dette er i cirkulæret betegnet som en stikprøvekontrol til konstatering af, om de stillede krav til udledningen m.v. opfyldes, og om de indberettede analyseresultater svarer til de faktiske forekommende forureninger. I spildevandscirkulæret er det endvidere fremhævet, at særlig tilsyn og kontrol er nødvendig ved etableringen af et spildevandsanlæg, specielt ved kapitel 5-virksomheder, og både i anlægsfasen og i indkøringsfasen. I anlægsfasen skal det således konstateres, om krævede forureningsforebyggende anlæg og indretninger er etableret, og det henvises til at kunne ske i forbindelse med kommunens almindelige bygge- og anlægstilsyn (efter bygge-loven).

På enkelte specielle områder er foreskrevet et tilsyn "i marken". En underjordisk olietank må således ifølge olietankbekendtgørelsens § 5 ikke dækkes til, før tanken har været synet af bygningsmyndigheden (d.v.s. kommunen), eller bygningsmyndigheden i det enkelte tilfælde har frafaldet syn. I bekendtgørelsens § 15 er det i øvrigt generelt pålagt kommunalbestyrelsen at føre tilsyn med, at nedgravede olietanke m.v. ikke udsætter grundvandet for forurening. En særlig lov om udryddelse af rotter har pålagt kommunalbestyrelsen at foretage eftersyn for rotter mindst to gange om året i alle ejendomme i kommunen, men loven er nu ophævet og afløst af mere fleksible bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven. Det er anført i bemærkningerne til lovforslaget, at den hidtidige regel havde vist sig at være for stiv og uhensigtsmæssig og havde medført overflødige omkostninger i et stort antal kommuner.

Kommunernes tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven lettes af bestemmelserne i lovens § 52, hvorefter der af virksomheden kan forlanges enhver oplysning, som har betydning for vurderingen af en forurening og for eventuelle afhjælpende foranstaltninger.

Kommunernes miljøkontrol omfatter normalt ikke virksomhed, der udøves af kommunalbestyrelsen selv. Godkendelser efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 angående

kommunal virksomhed meddeles således af amtsrådet, ligesom amtskommunal kapitel 5-virksomhed godkendes af miljøministeren (miljøstyrelsen), jfr. lovens § 39, stk. 3. Den begrænsede kompetence, som kommunalbestyrelsen har ifølge spildevandsbekendtgørelsen til at tillade udledning af spildevand, gælder derimod også for afløb fra kommunal virksomhed. Efter lovens § 50 og tilsvarende bestemmelser i godkendelsesbekendtgørelsen og miljøreglementet er der en lignende forskydning af det løbende tilsyn med miljølovgivningens overholdelse, idet amtsrådet fører tilsynet med de virksomheder, anlæg og indretninger, som drives af kommunalbestyrelserne. Det svarer til ordningen efter bekendtgørelsen om tilsyn med spildevandsanlæg og med forurening af vandområder, hvorefter amtsrådet fører tilsyn med de offentlige anlæg og herunder skal foretage den ovennævnte regelmæssige recipientbesigtigelse med udtagning af vandprøver. Efter ændringen af miljøbeskyttelsesloven i 1982 føres det løbende tilsyn med amtskommunal virksomhed nu af vedkommende primærkommune og ikke længere af miljøstyrelsen.

Et overtilsyn er pålagt amtsrådet i lovens § 55. Efter bestemmelsens 1. pkt. fører amtsrådet overtilsyn med forureningstilstanden i vandløb, søer og de kystnære dele af søterritoriet; i tilsynsbekendtgørelsen og det dertil knyttede cirkulære er det imidlertid udtrykt som et (direkte) tilsyn. Efter 2. pkt. skal amtsrådet i øvrigt være opmærksom på, om gældende bestemmelser vedrørende miljøbeskyttelsen overholdes, og skal, hvis dette ikke er tilfældet, gøre vedkommende myndighed bekendt med forholdet. Endvidere skal amtsrådet ifølge § 58 medvirke til koordinering af kommunalbestyrelsernes arbejde i henhold til miljøbeskyttelseslovgivningen.

Flere bestemmelser i loven viser uden anvendelse af ordet overtilsyn, at et sådant også (kan) udøves af miljøministeren (miljøstyrelsen), bl.a. ved pålæg til amtsrådet eller kommunalbestyrelsen om at tage spørgsmål om miljøbeskyttelse op til behandling og beslutning (§ 57) og ved at forskyde den normale beslutningskompetence (indkaldebeføjelsen i § 69 a).

I en vis udstrækning vil de forhold, der reguleres i miljøbeskyttelseslovgivningen, have forbindelse med byggearbejder, til hvis udførelse der kræves byggetilladelse i henhold til byggeloven. Det følger da af regler i byggelovgivningen (lovens § 16, stk. 3, og bygningsreglementet), at byggetilladelsen først må meddeles, når forholdet til miljøbeskyttelseslovgivningen er afklaret. Dette gælder dog ikke, når godkendelses- eller tilladelseskompetencen tilkommer amtsrådet eller miljøministeren (miljøstyrelsen). I så fald har kommunalbestyrelsen en ret til at tilbageholde byggetilladelsen, men har ingen pligt dertil, jfr. også miljøbeskyttelseslovens § 69.

Uden for tilfælde, der kræver selvstændig godkendelse eller tilladelse efter miljøbeskyttelsesloven, må kommunernes tilsyn bero på inspektion. Som det er udtrykt i godkendelsescirkulærets kapitel 13.1., forudsætter lovens bestemmelser om tilsyn, at kommunalbestyrelsen nærmere tilrettelægger sin tilsyns- og kontrolvirksomhed.

Kun for visse forholds vedkommende er tilsynsplikten uddybet eller præciseret i de supplerende bekendtgørelser og cirkulærer, jfr. ovenfor samt miljøreglementets kapitel 7 og 9 om henholdsvis kirkegårde og badeanstalter, hvor der er stillet krav om f.eks. "regelmæssigt tilsyn" og udtagelse af vandprøver "i fornødent omfang" til konstatering af de hygiejniske forhold. I bekendtgørelsen om badevand og badestrande er kommunalbestyrelsens tilsynspligt vedrørende kvalitet af badevand og de øvrige hygiejniske forhold ved badeområder uddybet med krav om et mindste antal vandprøver i hver badesæson, og det er pålagt kommunalbestyrelsen løbende at indsende undersøgelsesresultaterne til amtsrådet (og embedslægen). Endvidere er det i en cirkulæreskrivelse fra 1981 fra miljøstyrelsen pålagt amtsrådene at træffe afgørelse om etablering af et vagtberedskab (tilkaldevagt) via en døgnåben alarmcentral til opfølgning af anmeldelser om pludselig opstået vandforurening. Cirkulæreskrivelsen indeholder tillige anvisninger på, hvorledes såvel et fuldt som et delvist beredskab kan oprettes. Både cirkulæreskrivelsen og en samtidig vejledning forudsætter, at amtsrådet forestår eller koordinerer de undersøgel-

ser og foranstaltninger, som bør iværksættes, selv om forholdet i det enkelte tilfælde kan høre under kommunalbestyrelsens tilsynsforpligtelse, f.eks. fordi forureningen stammer fra en kapitel 5-virksomhed. Denne forudsætning må ses på baggrund af det overtilsyn, som er pålagt amtsrådet i lovens § 55.

Miljøbeskyttelseslovgivningen med tilhørende cirkulærer indeholder kun ganske få bestemmelser om tilsynsmyndighedens forpligtelser, når der konstateres uforsvarlige forhold eller overtrædelser af lovgivningen. Ifølge badevandsbekendtgørelsens §§ 8 og 9 påhviler det kommunalbestyrelsen at søge årsagerne til konstaterede forureninger ved badestrande klarlagt og forureningen bragt til ophør eller begrænset ved påbud til forurenere. Denne bestemmelse er den eneste, som udtrykkeligt pålægger tilsynsmyndigheden at gribe ind over for konstaterede overtrædelser. I § 10 i bekendtgørelsen om tilsyn med spildevandsanlæg og med forurening af vandområder er forpligtelsen udtrykt således, at tilsynsmyndigheden, hvis den finder at de foretagne undersøgelser m.v. giver anledning til foranstaltninger med hensyn til et spildevandsanlæg, tager initiativ til at sådanne foranstaltninger iværksættes, herunder ved meddelelse af påbud, og at tilsynsmyndigheden, hvis der i forbindelse med recipienttilsynet konstateres forhold, der skønnes klart at stride mod forbudet i lovens § 17 mod at tilføre vandområder stoffer som kan forurene vandet, eller må anses som en grov overtrædelse afgivne forbud, påbud eller vilkår, kan anmelde forholdet til politiet. I spildevandscirkulæret er denne bestemmelse f.s.v. angår amtsrådenes recipienttilsyn refereret derhen, at amtsrådet, hvis det konstaterer uacceptable forhold, bør tage skridt til, at forholdene forbedres, og kan anmelde sagen til politiet med henblik på optagelse af politirapport og eventuel videre forfølgning ved domstolene. I vejledningen fra 1981 om bekæmpelse af vandforurening udtales det noget skarpere, at den myndighed, som konstaterer eller får indberetning om en ulovlig vandforurening, omgående må meddele den ansvarlige et lovliggørelsespåbud og - for at modvirke disse forureninger - bør begære

politisag rejst i alle de tilfælde, hvor en lov-overtrædelse er klart dokumenteret.

De refererede bestemmelser og udtalelser i cirkulærer m.v. er de eneste angående tilsynsmyndighedernes reaktion over for konstaterede overtrædelser af miljøbeskyttelseslovgivningen og af vilkår i konkrete tilladelser.

Ifølge oplysninger fra miljøministeriet varierer tilsynets omfang i praksis ret betydeligt fra kommune til kommune. Både behovet for tilsyn og tilsynets tilrettelæggelse har da også sammenhæng med kommunens størrelse og erhvervsstrukturen i kommunen og dermed med arten og antallet af forurenende virksomheder.

Miljøministeren har i 1978 meddelt folketingets miljøudvalg, at miljøstyrelsen ikke har kendskab til tilfælde, hvor en kommunalbestyrelse generelt har tilsidesat sine tilsynsopgaver efter miljøbeskyttelsesloven (svar på spm. 74 i folketingssamlingen 1977-78). I sin redegørelse af november 1979 om miljøreformens virkninger udtalte miljøstyrelsen imidlertid, at nogle tilsynsfunktioner ikke udøves lige tilfredsstillende i alle kommuner. På linie hermed har miljøministeriet tilkendegivet et behov for, at det tilsyn, som faktisk føres, bliver forbedret. I sin redegørelse af 8. maj 1981 til folketingets miljø- og planlægningsudvalg udtalte miljøministeren således bl.a., at der er behov for en betydelig forøgelse af indsatsen med hensyn til tilsyn og kontrol, og at kommunerne i et rimeligt omfang og på eget initiativ må foretage tilsyn og målinger. Ministeren udtalte: "Det må nok erkendes, at standarden på dette punkt er varierende. Hvor tilsynsindsatsen er svagest, må der ske en forøget ressourceindsats - simpelthen for at leve op til lovens forudsætninger. Der må stilles visse mindstekrav til tilsynsarbejdet. Et effektivt tilsyn er også en forudsætning for en effektiv retshåndhævelse." Og i bemærkningerne til forslaget til den i 1982 gennemførte ændring af miljøbeskyttelsesloven er det udtalt, at ministeriet agter i medfør af § 56 at fastsætte nærmere regler, der kan tjene til styrkelse af tilsynet, og at ministeriet i vej lednings form vil pege på samarbejde mellem kommunalbestyrelser indbyrdes eller mellem kommunal-

bestyrelser og amtsråd om tilsynsarbejdet f.eks. ved store og komplicerede tilsynsopgaver. Samtidig med fremsættelsen af lovfor-slaget anmodede miljøministeriet miljøstyrelsen om at overveje, hvorledes det er muligt at udarbejde og gennemføre nærmere retningslinier til brug for kommunernes udøvelse af de i loven forudsatte tilsyns- og kontrolfunktioner, samt at fremkomme med en indstilling herom efter forhandling med de kommunale organisationer. Ministeren tilkendegav, at hovedsigtet med retningslinierne bør være en styrkelse af tilsynet med hensyn til de mest belastende forureningsproblemer og således, at indsatsen primært retter sig mod de kommuner, hvis tilsyns- og kontrolapparat og organisation af tilsynsarbejdet er svagest udrustet. Det kan endvidere nævnes, at miljøstyrelsen i marts 1982 har udtalt, at det i mange kommuner, især de mindre, kniber med at få overholdt reglerne om bortskaffelse af olie- og kemikalieaffald, og at det bl.a. skyldes manglende opfølgingsarbejde i kommunerne over for de private virksomheder. I den ovennævnte vejledning fra 1981 om bekæmpelse af vandforurening er der peget på, at en ønskelig nedbringelse af antallet af pludselige og kortvarige forureninger, som ofte har store skadevirkninger, kan ske bl.a. ved et øget forebyggende tilsyn fra kommunerne med kapitel 5-virksomheder og med landbrugs overholdelse af miljøreglementet.

4.3.5. Vandløbsloven.

Vandløbsloven regulerer benyttelsen af især vandløb, kanaler, søer og andre indvande samt forskellige anlæg i og ved vandløb.

Anlæg af nye og ændring af eksisterende vandløb m.v. kræver i almindelighed en forudgående tilladelse. Efter den gældende vandløbslov meddeles tilladelserne af landvæsensretterne. Efter den i 1982 vedtagne nye vandløbslov, hvis ikrafttræden er hen-skudt til miljøministerens bestemmelse, vil kompetencen overgå til vedkommende vandløbsmyndighed, d.v.s. kommunalbestyrelsen (for kommunevandløb og private vandløb)

og amtsrådet (for amtsvandløb). Vedligeholdelsen af vandløb påhviler vandløbsmyndigheden f.s.v. ang. de offentlige og bredejerne f.s.v. ang. de private vandløb.

Efter den nye lovs § 54, stk. 2, vil det påhvile vandløbsmyndigheden at påse, at påbud eller forbud efterkommes, og at vilkår i tilladelser overholdes. I lovens § 60 er miljøministeren bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om vandløbsmyndighedens tilsyns- og kontrolvirksomhed. I lovforslagets bemærkninger til § 60 er det anført, at et tæt samarbejde mellem amtsrådet og kommunalbestyrelsen er nødvendigt for at opfylde lovens formål, og at det kan overvejes at indføre et tilsyn sammen med lodsejerne.

Den hidtidige - men altså endnu gældende - vandløbslov indeholdt videregående tilsynsbestemmelser. Det var således i lovens § 102 pålagt kommunalbestyrelsen at gribe ind, hvis der opstod skade på et vandløb eller blev foretaget foranstaltninger i strid med loven. Kommunalbestyrelsen skulle da først give påbud til vedkommende om enten at genoprette den tidligere tilstand eller indbringe sagen for landvæsensretten og dernæst - hvis påbudet ikke blev efterkommet - lade den tidligere tilstand genoprette på vedkommendes bekostning. F.s.v. ang. private vandløb var denne pligt for kommunalbestyrelsen dog begrænset til tilfælde, hvor en af de interesserede lodsejere begærede kommunens indgriben.

Den nye vandløbslov har udeladt den hidtidige lovs bestemmelser om, at amtsrådet førte overtilsyn med kommunevandløb, og at miljøministeren (miljøstyrelsen) førte "det overordnede tilsyn" med de vandløb og anlæg, som loven omhandlede. Amtsrådets beføjelse til at pålægge kommunalbestyrelsen at opfylde sin forpligtelse til at udføre anlægs- og vedligeholdelsesarbejder eller at afhjælpe mangler samt - hvis påbudet ikke efterkommes - lade arbejdet udføre for kommunens regning er overført til miljøministeren, der som hidtil har tilsvarende beføjelser over for amtsrådet f.s.v. ang. amtsvandløb. Den nye lov indeholder ligesom miljøbeskyttelsesloven regler om, at ministeren kan pålægge vandløbsmyndigheden at tage spørgsmål om vandløb op til behandling og afgø-

relse (§ 59) og kan forskyde den normale beslutningskompetence (indkaldebeføjelsen i § 79).

4.3.6. Vandforsyningsloven.

Efter vandforsyningslovens kapitel 4 må der ikke indvindes grundvand og overfladevand uden forudgående tilladelse fra amtsrådet eller ved visse mindre indvindingsmængder fra kommunalbestyrelsen.

I lovens §§ 57, 58 og 60 er det pålagt kommunalbestyrelsen at føre tilsyn med indretningen og driften af vandforsyningsanlæg, med indvundne vandmængder og med kvaliteten af vandet i vandforsyningssystemer. Indtil 1980 førte amtsrådet tilsynet med de offentlige vandforsyningsanlæg, som tjener til befolkningens almindelige forsyning med vand, og som normalt drives af kommunen. Denne forskydning af tilsynet er nu ophævet, og kommunalbestyrelsen fører herefter tilsyn også med egne anlæg. I lovens § 65 er det dernæst pålagt kommunalbestyrelsen at påse, at påbud og forbud efterkommes, og at vilkår i tilladelser overholdes.

Miljøministeren kan efter lovens § 57, stk. 2, og § 60, stk. 2, fastsætte regler om regelmæssigt tilsyn med visse grupper af vandforsyningsanlæg og om regelmæssige laboratorieundersøgelser af vandets kvalitet. Dette er sket i tilsynsbekendtgørelsen og i et cirkulære om behandling af vandspørgsmål. I vandindvindingstilladelserne er der endvidere normalt foreskrevet en driftskontrol fra anlæggets side, således som det ovenfor nævnt også er tilfældet i tilladelser til udledning af spildevand og i godkendelser efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Tilsynsbekendtgørelsen indeholder krav om kommunalbestyrelsens tilsyn med de tekniske anlæg "mindst en gang om året" og detaljerede krav både til hyppigheden af vandprøveudtagning og til undersøgelsen af prøverne med henblik på en konstatering af vandets kvalitet. Amtsrådet skal løbende underrettes om tilsynsresultaterne vedrørende vandkvaliteten og om de indberetninger af vandforbruget, som det enkelte anlæg med visse mellemrum skal afgive til kommunalbestyrelsen.

Tilsynsbekendtgørelsens § 17, stk. 2, omhandler den situation, at kommunalbestyrelsen bliver opmærksom på, at vandkvaliteten ikke er tilfredsstillende. Bestemmelsen udtaler herom blot, at kommunalbestyrelsen da "afgør, hvilke foranstaltninger der skal træffes", og at det herunder kan bestemmes, at vandforsyningsanlægget skal lukkes, indtil vandets kvalitet er tilfredsstillende. I cirkulæret er givet yderligere eksempler på mulige foranstaltninger (henstilling om tekniske ændringer ved anlægget, påbud til befolkningen om kogning af vandet, rejsning af sag om nedlæggelse af anlægget).

Tilsynsbekendtgørelsens § 23 omhandler overskridelser af de tilladte indvindingsmængder. Bestemmelsen udtaler herom, at den tilladelseskompetente myndighed da "bestemmer, hvorvidt og da hvorledes der efter lovgivningens regler skal skrives ind".

I den nugældende vandforsyningslov findes ikke - som i dens forgænger fra 1969 - nogen udtrykkelig bestemmelse om overtilsyn. I den tidligere lov var det bestemt, at "det overordnede tilsyn" med vandforsyningen føres af amtsrådet, for Københavns og Frederiksberg kommuner dog af ministeren. At det imidlertid også efter den nugældende lov er tale om et overtilsyn for amtsrådet, fremgår af lovens § 63 og de supplerende regler i tilsynsbekendtgørelsen. Efter den nævnte lovbestemmelse skal for det første kommunalbestyrelsen underrette amtsrådet om resultaterne af tilsynet og om de foranstaltninger, tilsynet har givet anledning til, og for det andet kan amtsrådet pålægge kommunalbestyrelsen at tage spørgsmål om tilsyn med vandforsyning op til behandling.

4.3.7. Byfornyelsesloven.

Efter § 70, stk. 1, i den i 1982 gennemførte lov om byfornyelse og boligforbedring skal kommunalbestyrelsen "efter retningslinier, som den selv fastsætter", føre tilsyn med beboelsesbygninger m.v., når det må befrygtes, at de er sundheds- eller brandfarlige. I lovens § 70, stk. 6, er det imidlertid bestemt, at boligministeren kan fastsætte regler for kom-

munalbestyrelsens tilsyn. Kommunalbestyrelsen kan i øvrigt efter § 71 vælge at nedsætte en boligkommission til bl.a. at føre det nævnte tilsyn.

Med ikrafttrædelsen den 1. januar 1983 af loven om byfornyelse og boligforbedring er boligtilsynsloven ophævet. Efter boligtilsynsloven skulle boligtilsynet (kommunalbestyrelsen eller en af denne nedsat boligkommission) føre tilsyn med, at beboelsesbygninger m.v. opfyldte lovens krav, og herunder særligt foretage inspektion af ejendomme, som gav grund til at befrygte, at deres tilstand ikke var sundheds- eller brandmæssigt betryggende. I forarbejderne til denne lov var fremhævet betydningen af et planmæssigt tilsyn, så at boligtilsynsvirksomheden ikke blev begrænset til indskriden på grundlag af konkrete klager o.lign. I praksis førte imidlertid kun enkelte kommuner et mere systematisk tilsyn, idet sager normalt kun blev taget op på grundlag af anmeldelser fra private eller fra andre myndigheder.

4.3.8. By- og landzoneloven.

Ifølge by- og landzonelovens §§ 6-8 kræves der en særlig tilladelse, før der i landzone må foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring af anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer. Tilladelse kræves dog normalt ikke, hvis foranstaltningen tjener landbrugs-, skovbrugs- eller fiskeriformål. Loven indeholder ikke materielle bestemmelser, der umiddelbart skal overholdes af borgerne, og afføder derfor ikke spørgsmål om dispensation.

Zonelovstilladelser meddeles efter lovens § 9 som hovedregel af amtsrådet. I områder omfattet af lokalplan meddeles tilladelserne dog i almindelighed af kommunalbestyrelsen. Det er hensigten, at amtsrådenes kompetence til at meddele zonelovstilladelser skal overgå til kommunalbestyrelserne, efterhånden som der tilvejebringes kommuneplaner, som i overensstemmelse med regionplanerne indeholder retningslinier for anvendelsen af landzonerne, jfr. § 9, stk. 9.

Efter lovens § 11, stk. 5, må der ikke meddeles byggetilladelse i henhold til byggeloven, før der foreligger en endelig zonelovstilladelse, d.v.s. at 4 ugers klagefristen skal være udløbet, uden at klage er iværksat, eller at miljøankenævnet som klageinstans opretholder tilladelsen.

Den almindeligt kompetente myndighed kan meddele zonelovstilladelse også til egne foranstaltninger. By- og landzoneloven foreskriver ikke som miljøbeskyttelsesloven en kompetenceforskydning i sådanne situationer.

By- og landzoneloven indeholder ingen bestemmelser om tilsyn eller overtilsyn med lovens overholdelse. Da lovens genstand især er udstykning og bebyggelse, vil den reelle kontrol med lovens overholdelse normalt lige henholdsvis i matrikeldirektoratet, jfr. afsnit 4.3.1., og i kommunerne under byggesagsbehandlingen.

4.3.9. Naturfredningsloven.

Naturfredningslovens kapitel VI og VII indeholder bestemmelser, hvorefter en række foranstaltninger, herunder bebyggelse, ikke må udføres inden for lovens bygge- og beskyttelseslinier uden forudgående tilladelse fra vedkommende fredningsnævn.

Lovens kapitel III afgiver hjemmel for, at et større eller mindre område kan undergives fredningsbestemmelser i en fredningsafgørelse (tidligere benævnt fredningskendelse) truffet af fredningsnævnet. Dispensationer fra fredningsbestemmelser kan meddeles af vedkommende fredningsnævn.

Lovens kapitel V og supplerende bekendtgørelser indeholder bl.a. bestemmelser om, at el-anlæg og offentlige veje i det åbne land skal godkendes på forhånd af miljøministeren (fredningsstyrelsen) eller amtsrådet, og at tilstanden af vådområder ikke må amdres uden tilladelse fra amtsrådet.

Lovens kapitel IX indeholder et indispenabelt forbud mod, at der anbringes friluftsreklamer m.v. i det åbne land.

Naturfredningsloven har ingen bestemmelser om tilsyn eller overtilsyn med lovens

overholdelse, men bemyndiger i § 62 miljøministeren til at fastsætte regler om tilsyn og pleje med fredede områder. Forarbejderne til denne bestemmelse viser, at den i hvert fald i første række tager sigte på et tilsyn med landskabstilstanden som grundlag for overvejelser om iværksættelse af foranstaltninger, der kan bevare de karaktertræk i landskabet, som har motiveret fredningen.

Miljøministeriet har en bekendtgørelse om tilsyn med og pleje af fredede områder m.m. under udarbejdelse. Det kan ventes, at bekendtgørelsen vil pålægge amtsrådet at føre tilsyn med overholdelsen både af fredningsbestemmelser og - som nævnt uden udtrykkelig lovhjemmel - også af de ovennævnte generelt regulerende bestemmelser i naturfredningsloven. Der er foreløbig indgået en aftale mellem miljøministeriet og Amtsrådsforeningen, som har fundet udtryk i miljøministeriets rundskrivelse af 16. maj 1980. Ifølge denne skrivelse varetager amtsrådene tilsynet med overholdelsen dels af naturfredningslovens generelt regulerende bestemmelser, dels af fredningsbestemmelser der hviler på ikke-statsejede arealer. Overholdelsen af fredningsbestemmelser for statsejede arealer påses derimod af vedkommende administrerende statsmyndighed (normalt statsskovdistriktet), medmindre miljøministeren bestemmer andet.

Indtil bekendtgørelsen er udarbejdet og træder i kraft, er den formelt gældende ordning f.s.v. ang. fredningsafgørelser (fredningskendelser) imidlertid fortsat den, der blev indført i 1939 ved statsministeriets cirkulæreskrivelse til fredningsnævnene, og hvorefter nævnsformændene udfører tilsyn med fredede områder inden for en periode af 2 år. Reelt har denne tilsynsopgave dog været udført af de senere oprettede fredningsplanudvalg indtil deres nedlæggelse i 1979. Dette var i overensstemmelse med tilkendegivelser fra ministeriet for kulturelle anliggender som daværende ressortministerium om at søge fredningsnævnene frigjort for "egentlige administrationsopgaver".

Der har ikke været udfærdiget supplerende administrative regler om tilsyn med overholdelsen af naturfredningsloven i øvrigt. Særligt for byggeri bestemmer lovens § 64 b

imidlertid, at der ikke må meddeles byggetilladelse efter byggeloven, før der foreligger endelig tilladelse eller dispensation i henhold til naturfredningsloven, d.v.s. at 4 ugers klagefristen skal være udløbet, uden at klage er iværksat, eller at overfredningsnævnet som klageinstans opretholder tilladelsen eller dispensationen.

4.3.10. Bygningsfredningsloven.

Efter bygningsfredningsloven kan bevaringsværdige bygninger fredes, og der kan i forbindelse med økonomisk støtte fastsættes særlige bevaringsbestemmelser for en bygning. Alle bygningsarbejder på en sådan bygning så vel som dens nedrivning kræver tilladelse fra miljøministeren (fredningsstyrelsen).

Loven indeholder ingen bestemmelser om tilsyn med overholdelsen af loven og særlige bevaringsbestemmelser. Efter lovens § 30 må der imidlertid ikke meddeles byggetilladelse efter byggeloven, førend der er givet tilladelse i henhold til bygningsfredningsloven til byggearbejdet eller nedrivningen.

4.3.11. Skovloven.

Skovlovens hovedsigte er, at landets skove opretholdes. Det følger af lovens § 6, at der ikke må opføres anden bebyggelse på et fredskovspligtigt areal end bygninger for skovens drift, medmindre en tilladelse fra miljøministeren (skovstyrelsen) opnås.

I lovens § 21 er det bestemt, at tilsyn med lovens overholdelse føres af det stedlige skovtilsyn (normalt statsskovriderne). I en instruks for tilsynet er det pålagt dette dels inden for hver 8-årig periode at foretage eftersyn af samtlige fredskove i det pågældende distrikt, dels at foretage yderligere eftersyn af de enkelte skove, når tilsynet bliver bekendt med, at lovens bestemmelser antagelig ikke efterkommes.

Det følger af byggelovgivningen (bygge-lovens § 16, stk. 3, og bygningsreglementet),

at kommunalbestyrelsen har ret, men ikke pligt til at holde en byggetilladelse tilbage, hvis byggeriet kræver tilladelse efter skovloven.

4.3.12. Sandflugsloven.

Efter sandflugslovens § 5 må der ikke opføres anden bebyggelse på et klitfredet areal end visse bygninger for fiskerierhvervet, medmindre en dispensation fra den overordnede klitmyndighed opnås. Den overordnede klitmyndighed er skovstyrelsen, f.s.v. ang. navnlig Jyllands vestkyst og ellers amtsrådet.

I lovens §§ 10 og 11 er det bestemt, at de overordnede klitmyndigheder "fører det almindelige tilsyn med lovens overholdelse", og at overklitfogderne (nu statsskovriderne) "fører hver for sit område tilsyn med sandflugsarealerne".

Det følger af byggelovgivningen (bygge-lovens § 16, stk. 3, og bygningsreglementet), at kommunalbestyrelsen har ret, men ikke pligt til at holde en byggetilladelse tilbage, hvis byggeriet kræver tilladelse efter sandflugsloven.

4.3.13. Sommerhusloven.

Lov om sommerhuse og camping m.v. gør i §§ 1 og 2 navnlig erhvervsmæssig udlejning til sommerbeboelse eller camping (bortset fra hoteldrift m.v.) afhængig af en tilladelse dertil fra miljøministeren, som for så vidt angår udlejning til camping (etablering af campingpladser) har delegeret sin kompetence til amtsrådet. Loven indeholder i øvrigt i §§ 7 og 7 a enkelte umiddelbart bindende regler for bebyggelse i sommerhusområder, bl.a. forbud mod anvendelse af bygninger til helårsbeboelse, medmindre tilladelse dertil meddeles af miljøministeren (planstyrelsen), som kan delegere kompetencen til amtsrådet eller kommunalbestyrelsen. Campingreglementet indeholder bestemmelser om indretningen og benyttelsen af campingpladser.

Loven pålægger i § 11 amtsråd, kommu-

nalbestyrelser og tinglysningsmyndigheder at afgive indberetning til miljøministeren, hvis de kommer til kundskab om virksomhed, der kan være omfattet af lovens § 1. Loven indeholder ikke bestemmelser om tilsyn, men campingreglementet pålægger kommunalbestyrelsen at føre tilsyn med de hygiejniske forhold på campingpladser. I betænkning 938/1981 om helårsbeboelse i sommerhusområder er der foreslået indsat en bestemmelse i loven om, at kommunalbestyrelsen skal påse overholdelsen af forbudet mod helårsbeboelse. Den anførte begrundelse for dette forslag er "at tydeliggøre kommunalbestyrelsens kompetence i disse sager". Betydningen af den foreslåede bestemmelse er ifølge betænkningen, at det herefter vil påhvile kommunalbestyrelsen at medvirke til overholdelsen af forbudet mod helårsbeboelse ved om fornødent at indgive anmeldelse til politiet om overtrædelser, som kommer til kommunalbestyrelsens kundskab. Miljøministeren har i februar 1983 fremsat et forslag om ændring af sommerhusloven, der indeholder bestemmelser om, at kommunalbestyrelsen skal påse overholdelsen af forbudet mod helårsbeboelse, og at kommunalbestyrelsen skal søge ulovlige forhold lovliggjort.

4.3.14. Råstofloven.

Ifølge råstoflovens § 7 må forekomster i jorden kun indvindes erhvervsmæssigt efter tilladelse fra amtsrådet. Efter lovens § 20 og et supplerende cirkulære fører amtsrådet tilsyn med råstofindvindingen og med overholdelsen af vilkår i en tilladelse. Hverken loven eller cirkulæret indeholder nærmere om tilsynets udøvelse og indeholder heller ikke bestemmelser om overtilsyn.

4.4. Tilsynspligtens omfang og indhold

Det fremgår af afsnit 4.3., at der er en vid spredning inden for den omhandlede lovgivning med hensyn til bestemmelser om tilsyn

med overholdelsen af den pågældende lov. Nogle af lovene fastsætter ikke udtrykkeligt nogen tilsynspligt, f.eks. byggeloven og by- og landzoneloven, der imidlertid klart forudsætter et tilsyn "bag skrivebordet" på grundlag af ansøgninger fra borgerne, efter som stort set enhver foranstaltning inden for lovens saglige område kræver en tilladelse fra vedkommende forvaltningsmyndighed. Andre af lovene har en forholdsvis intetsigende bestemmelse om tilsyn, f.eks. råstofloven. Atter andre, f.eks. miljøbeskyttelsesloven, indeholder udtrykkelig hjemmel for, at ministeren fastsætter nærmere regler for tilsynet. Enkelte uddyber på forskellig måde tilsynspligtens indhold, f.eks. kommuneplanloven og skovloven. Krav om tilsyn "i marken" findes kun i skovloven samt for visse forholds vedkommende i miljøreglementet og i tilsynsbekendtgørelser i medfør af miljøbeskyttelses- og vandforsyningslovene.

4.4.1. Tilsynspligtens omfang.

Der kan imidlertid ikke være tvivl om, at den myndighed, der administrerer en lov (er tilagt beføjelse til at træffe konkrete afgørelser i medfør af loven), normalt også vil have en vis ubestemt pligt til at påse lovens overholdelse, selv om dette ikke er udtrykkeligt udtalt i loven.

Selv om f.eks. byggeloven ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser om tilsyn, følger det af almindelige forvaltningsretlige regler, at kommunen, før byggetilladelse udstedes, har pligt til at sikre sig, at der foreligger tilstrækkelige oplysninger til en forsvarlig bedømmelse af, om byggearbejdet vil være i overensstemmelse med loven. Det ligger endvidere som en selvfølge i byggeloven, at der ikke må udstedes byggetilladelse til foranstaltninger, som strider mod loven, medmindre en dispensation kan meddeles under hensyn til lovens formål. Og efter udtrykkelige bestemmelser i bygningsreglementet og i forskellige love har kommunen som led i sin tilsynsvirksomhed "bag skrivebordet" yderligere pligt til i et vist omfang at være op-

mærksom på, om det påtænkte byggearbejde kræver tilladelse også efter anden lovgivning end byggelovgivningen. I så fald må der ikke udstedes byggetilladelse, førend der foreligger tilladelse efter denne anden lovgivning.

Det er derimod tvivlsomt, i hvilken udstrækning kommunens tilsynspligt efter byggeloven rækker herudover og herunder navnlig, i hvilken grad den omfatter et tilsyn "i marken" med, at byggearbejdet udføres som tilladt. Allerede under den før 1977 gældende byggelovgivning, der som ovenfor anført foreskrev et sådant tilsyn, var det boligministeriets opfattelse, at stikprøvetilsyn ofte ville være tilstrækkeligt, men at det dog ville være tilrådeligt, at der blev foretaget et afsluttende syn til konstatering af, at de væsentlige umiddelbart konstaterbare forhold var i orden, før bygningsattest blev udstedt. Efter den nugældende byggelov kan den tilsynspligt, der følger af almindelige uskrevne regler, i hvert fald ikke være mere omfattende.

By- og landzoneloven indeholder heller ikke udtrykkelige bestemmelser om tilsyn, men det er givet, at amtsrådet som forvaltningsmyndighed har pligt til at sikre sig tilstedeværelsen af tilstrækkelige oplysninger til en forsvarlig bedømmelse af, om en zonestilladelse kan meddeles under hensyn til lovens formål. Det er usikkert, hvilke kontrol- eller tilsynsforpligtelser der herudover måtte påhvile amtsrådet.

Men også hvis et tilsyn er udtrykkeligt foreskrevet i den pågældende lov, er tilsynets omfang et åbent spørgsmål, medmindre der findes regler herfor. På den ene side er der ikke pligt til at tilrettelægge et systematisk, regelmæssigt tilsyn. På den anden side har myndigheden pligt til at foretage nærmere undersøgelser, hvis der modtages klager eller andre henvendelser, som ikke er åbenbart grundløse, eller hvis myndigheden på anden måde får en konkret begrundet mistanke om ulovlig adfærd.

Inden for de rammer, som sættes af udtrykkelige forskrifter om tilsynets udøvelse, må det efter almindelige forvaltningsretlige regler i vid udstrækning være overladt til vedkommende myndighed at bestemme tilsynets tilrettelæggelse og omfang. Det vil dog

følge af det almindelige krav om forsvarlig administration, at en myndighed er forpligtet til at foretage konkrete eftersyn til konstatering af, om et påbud eller forbud er efterkommet, samt når fastsatte betingelser for en tilladelse eller godkendelse har et indhold, der indicerer behov for et tilsyn "i marken". Og det er en selvfølge, at det almindelige krav om forsvarlig administration udløser skærpede krav til omfanget af myndighedens undersøgelsespligt i tilfælde, hvor der er konstateret eller må befrygtes alvorlige skadevirkninger af en handling, f.eks. på miljøområdet ved akutte forureninger. Endvidere kan forarbejderne til den pågældende lov medføre en begrænsning af vedkommende myndigheds relative frihed til at bestemme tilsynets tilrettelæggelse og omfang.

Det følger også af kravet om forsvarlig administration, at tilsynsmyndigheden må foretage notater om resultatet af det tilsyn "i marken", der føres. I et tilfælde, hvor folketingets ombudsmand anså en kommunes tilsyn efter miljøreglementet med et træfyngs anlæg for utilstrækkeligt, udtalte folketingets ombudsmand da også kritik af, at kommunen ikke havde foretaget notater om sine kontrolbesøg og om, hvad der måtte være konstateret ved disse besøg (beretningen for 1980, s. 630).

Spørgsmålet om omfanget af en tilsynspligt - udtrykkeligt foreskrevet, udledt af lovens forarbejder eller blot følgende af almindelige forvaltningsretlige regler - har for de kommunale og amtskommunale myndigheder sammenhæng med, at det inden for vide grænser tilkommer det kommunale råd at skønne, hvornår administrationen er passende bemandet, jfr. bl.a. betænkning 894/1980 om kommunale styrelsesformer m.v., s. 92. Kommunerne har vel en pligt til at sørge for ansættelsen af et tilstrækkeligt, faguddannet personale til at forvalte den lovgivning, som hører under kommunernes administration. Men det er i væsentlig grad overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at bestemme omfanget af den samlede kommunale administration og fordele ressourcerne på de enkelte administrationsgrene. Denne sammenhæng mellem de økonomiske byrder for kommunen og omfanget af et tilsyn belyses

af den væsentlige uoverensstemmelse, der opstod mellem boligtilsynslovens krav om et vist systematisk og regelmæssigt eftersyn af den ældre boligmasse og det tilsyn, som kommunerne faktisk mente sig i stand til at gennemføre. Dette forhold gav folketingets ombudsmand anledning til at henstille til boligministeriet, at der blev tilvejebragt overensstemmelse mellem den lovgivningsmæssige ordning og den administrative praksis (beretningen for 1976, s. 280), således som det nu er sket i loven om byfornyelse og boligforbedring.

For så vidt angår bestemmelser, der administreres umiddelbart af et ministerium eller en central styrelse, vil et tilsyn "i marken" med bestemmelseernes overholdelse efter sagens natur normalt ikke kunne kræves.

Visse kollegialt sammensatte særmyndigheder kan heller ikke antages at have pligt til at føre tilsyn "i marken", hvis der ikke findes udtrykkelige lovbestemte eller lovhjemlede regler herom. Inden for den bygge- og miljøretlige lovgivning gælder dette således fredningsnævnene, hvis sammensætning og administrative ressourcer gør det uantageligt, at de har pligt til at føre tilsyn "i marken" med overholdelsen af de generelt regulerende bestemmelser i naturfredningsloven, som administreres af nævnene.

4.4.2. Tilsynspligtens indhold.

Et andet spørgsmål er, hvilke reaktioner det skal afføde, at en myndighed gennem sit tilsyn eller på anden måde bliver bekendt med, at der er etableret eller foregår forhold i strid med den lovgivning, som myndigheden administrerer.

Som ovenfor nævnt er kommuneplanlovens § 46 den eneste lovbestemmelse inden for den bygge- og miljøretlige lovgivning, der udtrykkeligt pålægger den administrerende myndighed - her kommunalbestyrelsen - at søge et ulovligt forhold lovliggjort. I bemærkningerne til lovforslaget er udtalt, at denne pligt følger umiddelbart af, at kommunalbestyrelsen er den offentlige myndighed, der som 1. instans påser overholdelsen

af byplanlovgivningen, men at det findes hensigtsmæssigt, at loven indeholder en udtrykkelig regel herom.

Efter bestemmelsens ordlyd har kommunalbestyrelsen ingen mulighed for blot at henlægge en sag om en konstateret ulovlighed i forhold til kommuneplanloven. Enten skal der meddeles en dispensation til retlig lovliggørelse af forholdet, såfremt en dispensation overhovedet kan meddeles - og i så fald under overholdelse af reglerne om forudgående naboorientering, hvis disse regler finder anvendelse. Eller kommunalbestyrelsen skal udstede påbud til vedkommende ejer og eventuelt bruger om fysisk lovliggørelse af forholdet og derefter - hvis påbudet ikke efterkommes - foranledige sagen indbragt for domstolene.

Bestemmelsen må dog formentlig forstås med to begrænsninger. For det første må det være lovligt, at kommunalbestyrelsen undlader at reagere på rene bagatelovertredelser. For det andet må det formentlig antages i overensstemmelse med miljøministeriets opfattelse, at en retlig lovliggørelse ikke blot kan ske ved dispensation, således som det udtrykkeligt fremgår af lovbestemmelsen, men også kan foretages i en efterfølgende lokalplan, jfr. nærmere herom i afsnit 6.

Når der indlægges den begrænsning i kommuneplanlovens § 46, at kommunalbestyrelsens pligt til at søge ulovlige forhold lovliggjort ikke gælder rene bagatelovertredelser, må bestemmelsen - som også anført i dens motiver - antages at være udtryk for, hvad der også uden bestemmelsen ville have været gældende ret. Grænsen for, hvornår en ulovlighed kan karakteriseres som bagatelagtig, vil variere inden for de forskellige lovområder, men må utvivlsomt drages meget snævert. Til illustration heraf skal nævnes, at folketingets ombudsmand har fundet, at selv en ganske beskednen overskridelse af den lovlige bygningshøjde ifølge bygningsreglementet (2,56 m i stedet for lovligt 2,50 m) måtte nødvendiggøre en formel dispensation, selv om både kommunalbestyrelsen og boligministeriet efterfølgende havde accepteret overskridelsen og ikke fundet anledning til at foretage videre (beretningen for 1966, s. 23). Denne udtalelse forekommer at drage

"bagatel-grænsen" vel snævert, men kan have baggrund i, at den overtrådte regel i væsentlig grad tilsigter en nabobeskyttelse, og at naboen havde klaget over overtrædelsen.

4.5. Tilsidesættelse af tilsynspligten

Når der således påhviler administrerende myndigheder en retlig tilsynspligt i et vist, omend ofte ikke nærmere bestemt, omfang, vil en tilsidesættelse af pligten kunne afføde retlige reaktioner.

Disse reaktionsmuligheder kan efter forholdene i de enkelte tilfælde spænde fra kritik udtalt af folketingets ombudsmand, over bl.a. påbud fra overordnet myndighed og disciplinære sanktioner efter tjenestemandsløven til straf efter straffelovens § 157 om grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed. Den nævnte bestemmelse i straffeloven gælder dog ikke for hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg, men efter den kommunale styrelseslovs § 61 kan der ikendes medlemmeraf det kommunale råd tvangsbøder for at fremtvinge opfyldelse af en handlepligt for det kommunale råd. Beslutning herom træffes af den kommunale tilsynsmyndighed. Efter styrelseslovens kapitel VI er den kommunale tilsynsmyndighed enten indenrigsministeriet eller det tilsynsråd, der er oprettet for hver amtsrådsreds (i denne betænkning benævnt amtstilsynsrådet).

Selv om disse reaktionsmuligheder foreligger, skal der utvivlsomt konstateres helt uacceptable forsømmelser af en ganske utvivlsom tilsynspligt, før mere indgribende sanktioner søges bragt i anvendelse. Udvalget er ikke bekendt med tilfælde, hvor et mangelfuldt pligtmæssigt tilsyn inden for den bygge- og miljøretlige lovgivning har affødt andre retlige reaktioner end henstillinger og kritik. I januar 1982 anmodede miljøministeriet dog vedkommende politimester om at foretage en undersøgelse af, om der var grundlag for at rejse tiltale mod bl.a. de pågældende tilsynsmyndigheder efter miljøbeskyttelseslovgivningen i anledning af Cheminova-sagen, men politimesteren fandt

ikke tilstrækkeligt grundlag for tiltale. Og i juli 1982 anmodede miljøstyrelsen den kommunale tilsynsmyndighed om at foretage det videre fornødne i anledning af, at en kommune havde erklæret ikke at ville udtage de i badevandsbekendtgørelsen forlangte vandprøver; denne sag er ikke afsluttet. Endvidere er der for nylig indledt politimæssig efterforskning i anledning af private anmeldelser i et par tilfælde af miljømyndigheders formodede overtrædelse af tilsynspligten efter miljøbeskyttelsesloven.

En tilsidesættelse af en tilsynspligt kan endvidere efter omstændighederne pådrage vedkommende myndighed et erstatningsansvar, hvis tilsidesættelsen har påført nogen et tab. Udvalget har imidlertid ikke kendskab til tilfælde, hvor en tilsynsmyndighed inden for den bygge- og miljøretlige lovgivning er blevet tilpligtet at yde erstatning for tab, der skyldes utilstrækkeligt eller mangelfuldt tilsyn. Ved den i Ugeskrift for Retsvæsen 1963, s. 934, refererede dom frifandt Østre landsret en sognekommune for erstatningsansvar i anledning af forskellige mangler ved et af en selvbygger nogle år forinden opført og senere solgt enfamilieshus. Manglerne skyldtes, at husets fundamenter var udført i strid med byggelovgivningens forskrifter. Kommunens bygningskommission havde ikke synet byggeriet under dets opførelse. I dommen udtaltes bl.a., at "der ikke kan antages at have påhvilet bygningskommissionen en sådan tilsynspligt under byggeriets gang, at fejlene ved fundamenteringen herved burde være opdaget". Mere nuanceret er dommen i Ugeskrift for Retsvæsen 1976, s. 444, der også angår byggelovstridige forhold ved et af bygherren solgt enfamilieshus. Den pågældende københavnske omegnskommune, som i denne sag havde foretaget flere eftersyn under byggeriets udførelse, blev af Østre landsret frifundet for køberens erstatningskrav. I dommen udtaltes bl.a., at det ikke fandtes "godtgjort, at der fra den kommunale bygningsmyndigheds side i forbindelse med de foretagne syn er begået fejl eller udvist nogen mangel på opmærksomhed, som i betragtning af de pågældende medarbejderes funktion og undersøgelsesmuligheder under byggeriet kan pådrage kommunen erstatnings-

ansvar for nogen af de forefundne bygningsmangler." Af dommene og retspraksis i øvrigt om det offentliges erstatningsansvar over for borgerne for fejl eller forsømmelser på andre områder, senest Højesterets dom i U.f.R. 1983, s. 55, kan formentlig udledes, at der skal være begået ret grove fejl, for at mangelfuldt tilsyn kan pådrage tilsynsmyndigheden erstatningsansvar. Muligt kan dog også mindre grove fejl medføre et erstatningsansvar, hvis tilsynet er begrundet i og særligt indrettet på fareafværgelse.

Svigtende efterkommelse af en tilsynspligt kan imidlertid fremkalde svagere sanktioner over for den private, der har overtrådt lovgivningen. Flere utrykte domme inden for den bygge- og miljøretlige lovgivning og beslægtet lovgivning viser, at domstolene hyppigt anser mangler ved tilsynets udøvelse som en strafnedsættende omstændighed. Det gælder særligt tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden gennem længere tid har haft kendskab til ulovligheden uden at gribe ind.

4.6. Overtilsyn

Af et over- og underordningsforhold mellem to myndigheder følger normalt, at den overordnede myndighed har fuld instruktionsbeføjelse over for den underordnede myndighed. Inden for den bygge- og miljøretlige lovgivning findes et sådant over- og underordningsforhold kun vedrørende administrationen af skovloven og (delvis) sandflugtsloven, hvor det umiddelbare tilsyn med lovens overholdelse udøves af lokale statsmyndigheder. De øvrige love henlægger den umiddelbare administration af loven til de kommunale råd eller undtagelsesvis til en central statslig styrelse, som ikke råder over lokalforvaltninger. De kommunale råd er kun bundet af den centrale myndigheds beslutninger og tilkendegivelser i det omfang, hvori loven bestemmer det.

Det har dog mening at tale om et overtilsyn eller overordnet tilsyn for en anden myndighed end den umiddelbare forvaltningsmyndighed, selv om der ikke foreligger et over- og underordningsforhold mellem disse

myndigheder. Udtrykket er praktisk under en gennemgang af de beføjelser og pligter, som navnlig den centrale ressortmyndighed har. I denne betænkning vil udtrykket overtilsyn derfor blive brugt som en samlebetegnelse herfor, uanset om beføjelserne og pligterne er fastlagt i udtrykkelige lovbestemmelser eller følger af almindelige retsprincipper, således som der i det følgende er redegjort for. Udtrykket overtilsyn omfatter ikke det tilsyn med kommunalforvaltningen, som er hjemlet i den kommunale styrelseslov og udøves af amtsstilsynsrådene og indenrigsministeriet.

I den nugældende bygge- og miljøretlige lovgivning er ordet overtilsyn kun anvendt i to bestemmelser. Den ene bestemmelse er miljøbeskyttelseslovens § 55, hvorefter amtsrådet fører overtilsyn med forureningstilstanden i vandområder. Dette overtilsyn er imidlertid i §§ 2 og 7 i den supplerende tilsynsbekendtgørelse betegnet som et (umiddelbart) tilsyn med den tilføjelse, at amtsrådet koordinerer det tilsyn, der påhviler kommunalbestyrelserne med hensyn til badevandskvaliteten, jfr. nu den særlige bekendtgørelse om badevand og badestrande. Den anden bestemmelse er den fortsat gældende vandløbslovs § 82 om amtsrådets overtilsyn med kommunevandløb, jfr. også lovens § 81 om miljøministerens overordnede tilsyn med de vandløb og anlæg, som loven omhandler. Den nye vandløbslov har udeladt disse bestemmelser.

Et overtilsyn kan imidlertid siges at være indeholdt i bestemmelser, der henlægger visse beføjelser inden for et lovområde til en anden myndighed end den umiddelbare forvaltningsmyndighed. Det kan bl.a. være en hjemmel til at fastsætte nærmere regler om forvaltningsmyndighedens tilsynsvirksomhed, til at pålægge forvaltningsmyndigheden at foretage visse skridt eller til at overtage forvaltningsmyndighedens kompetence i den enkelte sag. Der findes også bestemmelser, som pålægger forvaltningsmyndigheden at foretage løbende indberetninger om f.eks. undersøgelsesresultater.

Helt generelt må det i øvrigt antages at være gældende ret, at den centrale myndighed på et lovområde har en retlig pligt til at følge

udviklingen på det pågældende område. Denne pligt må omfatte en vis kontrol med, at de umiddelbart administrerende myndigheder opfylder deres tilsynsforpligtelse, og må derfor antages at indebære en reaktionspligt i konkrete tilfælde af manglende eller mangelfuldt tilsyn.

Folketingets ombudsmand har da også antaget, at boligministeriet (det ville nu være planstyrelsen) havde pligt til at gribe ind i et tilfælde, hvor der blev klaget over en kommunalbestyrelses manglende tilsyn med overholdelse af en byplanvedtægt, og at ministeriet (nu planstyrelsen) formentlig også havde pligt til at skride ind på eget initiativ, når man på anden måde fik kendskab til, at en byplanvedtægt ikke blev respekteret, og at kommunalbestyrelsen tolererede dette (beretningen for 1973, s. 71, jfr. også beretningen for 1966, s. 97, med kritik af ministeriets passivitet efter kendskab til, at en kommune tolererede igangsættelsen af et ulovligt byggeri). I et andet tilfælde har ombudsmanden kritiseret, at miljøstyrelsen efter gentagne naboklager anså en kommunes nærmere beskrevne tilsyn med overholdelsen af et påbud efter miljøreglementet for at opfylde kommunens tilsynsforpligtelse (beretningen for 1980, s. 630). Det må dog bemærkes, at den førstnævnte udtalelse angik den tidligere byplanlov, hvorefter byplanvedtægter skulle godkendes af boligministeriet, og at den sidstnævnte udtalelse vedrørte miljøbeskyttelsesloven, hvorefter miljøstyrelsen er klagemyndighed også for skønsmæssige spørgsmål. Det henstår som usikkert, om ombudsmandens udtalelser kan overføres på tilfælde, hvor overtilsynsmyndigheden ikke tillige er klagemyndighed, jfr. også forbeholdet i ombudsmandens førstnævnte udtalelse.

De nævnte udtalelser fra ombudsmanden indeholder intet om, på hvilken måde vedkommende centrale myndighed burde have skredet ind. Dette spørgsmål kan opdeles i to problemstillinger. Den ene vedrører den centrale myndigheds beføjelser over for forvaltningsmyndigheden. Den anden angår spørgsmålet, om den centrale myndighed kan gribe ind direkte over for den pågældende private borger eller virksomhed.

I tilfælde, hvor den centrale myndighed

finder, at et kommunalt råd som forvaltningsmyndighed handler i strid med loven, og hvor en anmodning om at ændre den ulovlige handlemåde ikke efterkommes, kan den centrale myndigheds reaktionspligt over for kommunalbestyrelsen ikke række videre end til at anmode den kommunale tilsynsmyndighed (amtstilsynsrådet eller indenrigsministeriet) om at bringe styrelseslovens § 61 i anvendelse eller i særlige tilfælde at overgive sagen til anklagemyndigheden. Den kommunale tilsynsmyndighed vil normalt lægge den retsopfattelse til grund, som vedkommende centrale forvaltningsmyndighed har tilkendegivet. Det gælder navnlig spørgsmål om indholdet (fortolkningen) af den lovgivning, som hører under den centrale forvaltningsmyndigheds ressort. Den kommunale tilsynsmyndighed er imidlertid ikke bundet af den tilkendegivne retsopfattelse, og det beror i øvrigt på den kommunale tilsynsmyndigheds egen afgørelse, hvilke sanktioner der i givet fald skal anvendes. På tilsvarende måde er anklagemyndigheden ikke bundet af forvaltningsmyndighedens retsopfattelse, ligesom det beror alene på anklagemyndigheden, om tiltale skal rejses.

Det er ikke mindst på denne baggrund af interesse, om den centrale myndighed kan gribe direkte ind over for en ulovlig adfærd, som det kommunale råd tolererer. En sådan ulovlig adfærd kan bestå i, at en aktivitet udøves i strid med lovgivningens materielle forskrifter herfor, i strid med et konkret nedlagt forbud eller på anden måde end tilladt, f.eks. under overtrædelse af stillede vilkår for tilladelsen. Den ulovlige adfærd kan også bestå i, at en aktivitet udøves uden lovpåbudt tilladelse eller før en meddelt tilladelse har måttet udnyttes. Det er imidlertid uafklaret, i hvilken udstrækning overtilsynsmyndigheden i sådanne tilfælde efter gældende ret kan indtræde i den forsømmelige forvaltningsmyndigheds sted og overtage dennes beføjelse over for den, der udøver den ulovlige aktivitet. Usikkerheden herom skyldes ikke så meget et hensyn til den private, der jo handler ulovligt. Den beror i højere grad på, hvad der kan udledes af den almindelige lovbestemte opgavefordeling mellem kommunerne og staten.

Udgangspunktet er givetvis, at beføjelser og pligter, som lovgivningen har henlagt til de kommunale råd, ikke kan udøves af nogen anden myndighed. Dette kan forklares bl.a. med, at der som regel er tale om beslutninger, som i større eller mindre grad hviler på hensigtsmæssighedsbetragtninger og skønspregede overvejelser, og hvor lokal-kendskab kan have betydning. Endvidere kan beslutningen have nøje sammenhæng med kommunale anliggender i øvrigt. For den bygge- og miljøretlige lovgivning illustreres dette forhold af enkelte lovbestemmelser som miljøbeskyttelseslovens § 69 c og kommuneplanlovens § 29 om undtagelsesvis kompetenceovertagelse og af bestemmelser som miljøbeskyttelseslovens § 57, hvorefter miljøministeren kan pålægge det kommunale råd at tage en konkret sag om miljøbeskyttelse op til behandling og beslutning.

Ofte vil overtilsynsmyndigheden også være klagemyndighed i forhold til forvaltningsmyndighedens beslutninger. I den udstrækning, hvori forvaltningsmyndighedens passivitet over for ulovlig adfærd må anses som en beslutning, hvorved adfærden tillades, kan forholdet utvivlsomt påklages af klageberettigede tredjemænd til overtilsynet som klageinstans. Hvis f.eks. en kommunalbestyrelse ikke skrider ind over for påbegyndelsen af en virksomhed, der kræver godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, kan kommunalbestyrelsens passivitet undertiden sidestilles med en udtrykkelig beslutning om at godkende virksomheden, således som den faktisk foregår. Passiviteten kan i så fald påklages til miljøstyrelsen af den i lovens § 74 anførte kreds af klageberettigede. Den afgørelse, som miljøstyrelsen derefter træffer, har utvivlsomt bindende virkning for både kommunalbestyrelsen, virksomheden og klageren.

Der har derimod været delte opfattelser i udvalget om indholdet af gældende ret, når man bevæger sig uden for overtilsynets beføjelser i henhold til lovregulerede klageordninger.

Nogle medlemmer af udvalget finder det utvivlsomt, at overtilsynsmyndigheden ikke uden lovhjemmel kan udøve den kommunale forvaltningsmyndigheds beføjelser. Når en

kompetence er henlagt til kommunalbestyrelsen, må det være hensigten, at kun kommunalbestyrelsen skal have de pågældende beføjelser. Det gælder både skønsmæssige og mere lovbundne beføjelser. Det gælder således også bestemmelser som kommuneplanlovens § 54, stk. 2, og byggelovens § 17, stk. 2, der gør dom til lovliggørelse af et ulovligt forhold afhængig af, at kommunalbestyrelsen forinden har meddelt tiltalte et påbud om at lovliggøre. Efter de kompetencefordelingsprincipper, som ligger til grund for opgavefordelingen mellem stat og kommuner, er det den eneste naturlige forståelse af sådanne bestemmelser, at det kun er kommunalbestyrelsen, som kan påbyde lovliggørelse. Det forekommer uantageligt, at de centrale statsmyndigheder skulle have en subsidær kompetence, dels fordi det ville indebære brud på princippet om, at dobbeltkompetencer i lovgivningen bør undgås, og dels fordi det ville stride fundamentalt mod de decentraliseringssynspunkter, der ligger til grund for kommunestyret. Det gælder også forholdet mellem amtsråd og kommunalbestyrelser, og det er da også foreskrevet i miljøbeskyttelseslovens § 55, at amtsrådet, hvis det bliver opmærksom på, at gældende bestemmelser vedrørende miljøbeskyttelsen ikke overholdes, skal gøre vedkommende myndighed bekendt med forholdet. Denne bestemmelse må forstås således, at amtsrådet ikke af lovgiver er ønsket tillagt andre beføjelser på området.

Andre medlemmer af udvalget anser det ikke stridende mod principperne bag kommunestyret, at overtilsynet også uden for klageordninger subsidiært kan udøve forvaltningsmyndighedens beføjelser i retshåndhævelsesøjemed. På enkelte områder fastlægger den bygge- og miljøretlige lovgivning en ordning, der ikke eller kun i yderst ringe grad levner plads for det administrerende kommunale råds skøn, f.eks. bygningsreglementets funktionskrav om teknisk-konstruktive forhold ved nybyggeri. Og i en enkelt tværgående henseende - kontrollen med at lovgivningen efterleves - er der tale om en opgave, som ligger fjernt fra kommunernes ret til selvstændigt at styre deres anliggender. Det fremgår da heller ikke

utvetydigt af lovbestemmelser om retshåndhævelsesskridt af typen "Kommunalbestyrelsen kan ...", om meningen har været alene at fastlægge de foranstaltninger, som den private skal tåle, eller om det tillige har været hensigten eksklusivt at tillægge kommunalbestyrelsen de pågældende beføjelser. Tvivlen herom opstår også ved bestemmelser som kommuneplanlovens § 54, stk. 2, og bygge-lovens § 17, stk. 2. Disse bestemmelser kan meget vel forstås således, at meningen blot har været at kræve et administrativt lovliggørelsespåbud, før der kan afsiges dom til lovliggørelse. At sådanne beføjelser af mere lovbundet tilsnit uden noget synderligt spillerum for et skøn skulle kunne udøves subsidiært af vedkommende ministerium eller centrale styrelse, vil ialfald være mindre betænkeligt ud fra de grundlæggende motiver bag den lovbestemte opgavefordeling. Der er derfor ingen tvingende grund til at fortolke bestemmelser som de nævnte således, at også retshåndhævelsesskridt kun kan tages af det administrerende kommunale råd. Dette gælder i særlig grad, hvor der er tale om fare- eller hastesituationer.

4.7. Udvalgets overvejelser og forslag

Udvalget har på baggrund af denne gennemgang af gældende ret drøftet, om der er anledning til at foreslå retstilstanden vedrørende det offentlige tilsyn med overholdelsen af de bygge- og miljøretlige regler ændret.

4.7.1. Generelle bemærkninger.

Ved vurderingen af de gældende regler om tilsyn i vid forstand må udvalget for det første konstatere, at udstykningslovgivningens regler om udstykningskontrol - i forbindelse med kravet om landinspektørmedvirken ved udstykninger - fremkalder en meget høj grad af sikkerhed for, at der ikke forekommer overtrædelser af den del af den bygge- og

miljøretlige lovgivning, som regulerer udstykning. Det samme gælder den del af lovgivningen, som kræver godkendelse af byggeri eller anden aktivitet, hvis en forudgående eller samtidig udstykning er en praktisk nødvendighed for aktivitetens udførelse. Hvis der f.eks. søges gennemført en udstykning inden for naturfredningslovens skovbyggelinie med det formål at opføre en bebyggelse på den udstykkede parcel, vil udstykningen ikke blive approberet, før fredningsnævnet har givet (tilsagn om) dispensation fra skovbyggelinien til husets opførelse. Både kontrolreglerne og deres administration er fuldt tilfredsstillende.

Udvalget må dernæst konstatere, at der kun sjældent påbegyndes og endnu mere sjældent fuldføres bebyggelse af mere end underordnet betydning, før byggetilladelse fra kommunen er meddelt. Det beror antagelig på, at kravet om forudgående byggetilladelse er ret almindeligt kendt, og at der ved større byggerier altid medvirker arkitekt eller anden professionel rådgiver for bygherren. Det beror formentlig endvidere på, at finansieringen af udgifterne ved byggeriets udførelse ofte vil være udelukket, medmindre byggetilladelse foreligger. Endelig må det tillægges betydning, at der især i mange større kommuner er en langvarig tradition for et relativt tæt tilsyn med byggeriets forhold til byggelovgivningen, også med byggeriets udførelse.

På væsentlige områder foreskriver lovgivningen, at der ikke må udstedes byggetilladelse, før det påtænkte byggeris forhold til anden lovgivning end byggelovgivningen er afklaret. Reglerne herom er vel ikke fuldt tilfredsstillende, men yder dog en temmelig høj grad af sikkerhed for, at også anden lovgivning af betydning for det pågældende byggeri bliver overholdt. Disse regler er af relativ ny dato og er næppe fuldt indarbejdet endnu i alle kommuner.

I en enkelt henseende har der dog i praksis kunnet konstateres betydelige vanskeligheder som følge af et ikke ganske præcist indhold af den anden lovgivning end byggeloven, som kan være til hinder for udstedelse af byggetilladelse. Det drejer sig om kommuneplanlovens bestemmelser om, at et "større

bygge- eller anlægsarbejde“ ikke må tillades efter bygge-loven, før der foreligger en lokalplan, og at kun "mindre betydende dispensationer" fra en lokalplan eller byplan-vedtægt kan meddeles, idet en ny lokalplan er nødvendig for "videregående afvigelser". Vanskelighederne her fremkommer, når kommunalbestyrelsen har anlagt den vurdering af et byggearbejde, hvortil der er søgt byggetilladelse, at arbejdet ikke udløser lokalplanpligt, men miljøministeriet (planstyrelsen) som klagemyndighed vedrørende kommuneplanloven senere statuere:, at der forelå lokalplanpligt. I sådanne tilfælde måtte byggetilladelsen ikke have været udstedt, men tilladelsen kan meget vel være helt eller delvis udnyttet, før klagemyndighedens afgørelse foreligger.

Med forbehold af de netop omtalte tilfælde, der behandles nærmere i afsnit 5 og 6, koncentrerer problemerne omkring overholdelsen af den bygge- og miljøretlige lovgivning sig således om andre aktiviteter end udstykning og nybyggen. Sådanne andre aktiviteter, der reguleres af lovgivningen, er mangfoldige. De væsentligste er virksomhed, som fremkalder forurening, og benyttelsen af eksisterende bygninger og af ubebygget areal især i relation til planlægningslovgivningen (by- og landzoneloven, kommuneplanloven), men også i forhold til bl.a. sommerhusloven og naturfredningsloven. Kravet om forudgående godkendelse af sådanne aktiviteter er ikke så almindeligt kendt som kravet om forudgående byggetilladelse, og der ligger ikke i andre forhold nogen speciel tilskyndelse for den pågældende virksomhed eller private borger til at indhente godkendelsen. Overholdelsen af disse regler må derfor søges sikret gennem et rimeligt tilsyn "i marken" fra vedkommende forvaltningsmyndighed.

Udvalget finder, at omfanget og karakteren af det myndighedstilsyn, som følger af udtrykkelige forskrifter og almindelige forvaltningsretlige regler, i det store og hele er tilfredsstillende og generelt kan yde en rimelig sikkerhed for, at den bygge- og miljøretlige lovgivning overholdes. Udvalget har herved lagt vægt på pligten for den umiddelbare forvaltningsmyndighed til at foretage nær-

mere undersøgelser, herunder eftersyn "i marken", i tilfælde af klager m.v. eller blot formodning om ulovlig adfærd. Udvalget har ved sin vurdering endvidere tillagt det betydning, at det inden for væsentlige dele af den bygge- og miljøretlige lovgivning kan forventes, at mere alvorlige overtrædelser af gældende bestemmelser vil fremkalde konkrete klager fra generede enkeltpersoner eller fra foreninger o.lign., der virker for miljøforbedringer eller naturbeskyttelse. Med særligt henblik på miljølovgivningen har udvalget yderligere lagt vægt på den generelt krævede stikprøvekontrol på visse områder og på kommunernes pligt til at følge bl.a. kapitel 5-godkendte virksomheders løbende driftskontrol med henblik på at sikre overholdelsen af godkendelsens vilkår. Udvalget har herved hæftet sig ved, at kommuner hyppigt indgår aftale om bistand fra de fælleskommunale miljø- og levnedsmiddelkontrolenheder eller fra en anden kommunes tekniske forvaltning, og at den nye bestemmelse i miljøbeskyttelseslovens § 49 a giver kommunerne adgang til ved aftale med amtsrådet at overføre deres tilsynspligter og -beføjelser efter loven til amtsrådet. Udvalget har endelig lagt vægt på, at en kommunal myndigheds tilsidesættelse af sin tilsynspligt kan af føde sanktioner efter den kommunale styrelseslov, og at det kommunale råd også derfor generelt vil være tilskyndet til at føre et rimeligt tilsyn.

Udvalget finder det imidlertid ikke tilfredsstillende, at væsentlige elementer af tilsynspligten alene beror på almindelige - uskrevne - forvaltningsretlige regler. Udvalget anser heller ikke den i et vist omfang foretagne lovregulering af det umiddelbare tilsyn for at være helt tilfredsstillende. Den foranstående gennemgang af lovene og de supplerende bestemmelser efterlader et indtryk af, at spørgsmålet om kontrol eller tilsyn kun er taget op i enkelte sammenhænge, og at tilsynsbestemmelserne - uanset at administrationen af lovene i vidt omfang henhører under samme kommunale forvaltningsgren - ikke har været søgt tilpasset hinanden. Det skal særligt fremhæves, at lovene - med undtagelse af kommuneplanloven - ikke indeholder bestemmelser om forvaltningsmyndighedens

forpligtelser, når der konstateres et ulovligt forhold.

Administrativ effektivitet er i væsentlig grad afhængig af retsgrundlaget, og udvalget finder derfor at burde stille de nedennævnte forslag til klargøring af tilsynspligten og i enkelte henseender til forbedring af den gældende retstilstand.

4.7.2. Lovfæstelse af tilsynspligten.

Udvalget *foreslår* for det første, at der i forbindelse med kommende ændringer af de enkelte love, som ikke udtrykkeligt henlægger kontrollen med overholdelsen til en bestemt myndighed, optages en bestemmelse herom. Bestemmelsen forekommer bedst at kunne affattes efter princippet i bl.a. miljøbeskyttelseslovens § 48: "... påser, at denne lov og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes."

En bestemmelse som den anførte er vel ikke altid nogen retlig nødvendighed. Som det er anført i afsnit 4.4.1., må tilsynspligt for en myndighed antages at være en umiddelbar følge af, at den pågældende myndighed administrerer loven som første instans. Men bestemmelsen vil udgøre en naturlig indledning til eventuelle supplerende regler om tilsynspligtens omfang og indhold, jfr. nedenfor i afsnit 4.7.5. og 4.7.6. Bestemmelsen kan i øvrigt have den praktiske funktion at oplyse borgerne om, hvortil henvendelser om kontrolproblemer skal rettes.

En bestemmelse som den foreslåede har imidlertid selvstændig betydning, hvis flere forskellige myndigheder har tilladelses- og godkendelsesbeføjelser i henhold til den pågældende lov, således som det er tilfældet i bl.a. naturfredningsloven og by- og landzoneloven. En udtrykkelig tilsynsbestemmelse vil i så fald afskære den tvivl, der ellers kan foreligge.

4.7.3. Tilsynspligt særligt ved påbud, forbud og vilkår.

Udvalget *foreslår* dernæst, at en bestemmelse som den, der er foreslået i afsnit 4.7.2., suppleres med en regel svarende til miljøbeskyttelseslovens § 49, stk. 1, og den nye vandløbslov § 54, stk. 2: "...påser, at påbud og forbud efter denne lov efterkommes, og at vilkår fastsat i tilladelser overholdes."

Heller ikke en bestemmelse som denne vil i sin helhed altid være nogen retlig nødvendighed. Hvis den administrerende myndighed meddeler påbud eller forbud, der er hjemlet i loven, vil det således være en selvfølge, at myndigheden også kontrollerer, at påbudet eller forbudet efterkommes. Under tiden vil imidlertid en anden myndighed end den umiddelbart administrerende have beføjelse til at meddele påbud og forbud, f.eks. de foreløbige forbud efter naturfredningslovens § 11 og ved brug af indkaldebeføjelsen i kommuneplanlovens § 29, stk. 2. Og vilkår i tilladelser vil inden for næsten alle de her behandlede lovområder kunne fastsættes af vedkommende klagemyndighed.

4.7.4. Kontrol som led i byggesagsbehandlingen m.v.

I relation til flere af lovområderne kan det være hensigtsmæssigt at inddrage kommunalbestyrelserne i kontrollen med overholdelsen af de materielle bestemmelser, selv om den administrerende myndighed er en anden. Dette er som nævnt sket i miljøbeskyttelsesloven, men kan være praktisk også med hensyn til i hvert fald by- og landzoneloven og dele af naturfredningsloven, antagelig også bygningsfredningsloven. Det er særlig praktisk, når lovreguleringen angår forhold, som kommunerne i andre relationer har indseende med, især byggeri og anvendelsen af bebyggelse.

Udvalget *foreslår* i så henseende for det første, at der i forbindelse med kommende ændringer af de love, som ikke eller ikke fuldt ud administreres af kommunalbestyrelserne, pålægges kommunalbestyrelsen en

pligt til at foretage indberetning til vedkommende administrerende myndighed, når kommunalbestyrelsen får kendskab til forhold, som efter kommunalbestyrelsens formening er eller kan antages at være i strid med den pågældende lovgivning.

Udvalget finder dernæst, at byggeloven bør afgive hjemmel for en ordning som efter udstykningslovens § 2. Udstykningslovens ordning er som tidligere anført, at landbrugsministeriet (matrikeldirektoratet) ikke må approbere en udstykning, hvis udstykningen eller det, der tilsigtes med den, strider mod den øvrige lovgivning. Overført på byggeloven vil ordningen betyde, at kommunalbestyrelsen ikke må udstede en byggetilladelse, hvis byggeriet eller dets tilsigtede anvendelse strider mod den øvrige lovgivning.

Som anført i 4.3.2. gælder en sådan ordning med hensyn til byggetilladelser allerede i et vist omfang, men ordningen bør efter udvalgets opfattelse forbedres.

På den ene side dækker den nugældende ordning ifølge byggelovens § 16, stk. 3, 1. pkt., kun forskrifter i anden lovgivning end bygge Lovgivningen, når disse forskrifter administreres af kommunalbestyrelsen, og kun enkelte andre love pålægger kommunalbestyrelsen at holde en ansøgt byggetilladelse tilbage, indtil der foreligger nødvendig tilladelse i henhold til den pågældende lov. Den manglende almindelige pligt for kommunalbestyrelsen til at holde byggetilladelsen tilbage, så længe byggeriets forhold til anden lovgivning ikke er afklaret, bidrager imidlertid til en svækket retshåndhævelse. Som udgangspunkt bærer den byggende selv ansvaret for, at lovgivningen som helhed overholdes, og at alle nødvendige tilladelser til byggeriet foreligger. Som omhandlet i afsnit 6.3.4.1. vil udstedelsen af byggetilladelsen imidlertid i praksis ofte medføre, at vedkommende anden myndighed foretager retlig lovliggørelse. Der vil normalt heller ikke blive tale om at drage den pågældende bygherre strafferetligt til ansvar. Retspraksis viser, forståeligt nok, at kommunens byggetilladelse tillægges en undskyldende virkning, så at den begåede lovovertrædelse ikke bliver sanktioneret, eller at sanktionen i hvert fald reduceres. Anklagemyndigheden vil derfor

normalt ikke rejse tiltale, når byggetilladelse er meddelt.

Udvalget finder det derfor ønskeligt, at den gældende begrænsning i byggelovens § 16, stk. 3, 1. pkt., ophæves. Det kunne heroverfor hævdes, at kommunerne da uberettiget kan blive beskyldt for langsommelig behandling af en ansøgning om byggetilladelse, når den manglende udstedelse af byggetilladelsen i virkeligheden skyldes en anden myndigheds sagsbehandling efter en anden lov end byggeloven. Det ville navnlig gælde i tilfælde, hvor byggetilladelsen må afvente en afgørelse fra klagemyndigheden for en anden myndigheds beslutning om det ansøgte byggeri. En længerevarende sagsbehandling som følge af andre myndigheders kompetence kan imidlertid også opstå under de nugældende regler, og det ligger uden for udvalgets opgave at behandle spørgsmål om forenkling af lovgivningens materielle regler eller om kompetenceændringer. Det er uden reel betydning for sagsbehandlingstiden for det offentlige som helhed, om byggetilladelsen i henhold til byggeloven skal afvente en anden myndigheds beslutning i henhold til anden lovgivning, herunder den endelige afgørelse af en klage over 1. instansens beslutning.

På den anden side kræver den nugældende ordning, at det ansøgte byggeri skal være godkendt i dets helhed i henhold til den øvrige relevante lovgivning, før byggetilladelsen må udstedes. Ordningen synes herved at være for vidtgående, ialfald hvis den gøres mere generel. Der vil nemlig undertiden foreligge spørgsmål om forholdet til anden lovgivning, som ikke behøver at være afklaret før byggeriets påbegyndelse, f.eks. ofte de særlige krav til enkeltheder i byggeprojektet som kan stilles i medfør af levnedsmiddel- og arbejdsmiljølovgivningen. Forholdet er i så henseende det samme, som har ført udvalget til i afsnit 5.9.2. at foreslå hjemmel for, at en byggetilladelse kan opdeles i deltilladelser. Af hensyn til retshåndhævelsen er det tilstrækkeligt, at kommunernes pligt til at holde byggetilladelsen tilbage kun gælder, når en afgørelse efter anden lovgivning kan føre til, at byggeriet slet ikke kan opføres det ansøgte sted, eller dog til betydelige ændringer af projektet.

Udvalget foreslår herefter, at byggelovens § 16, stk. 3, ændres til: "I bygningsreglementet bestemmes, i hvilken udstrækning kommunalbestyrelsen ikke må meddele byggetilladelse efter stk. 1, før der er meddelt nødvendig tilladelse efter anden lovgivning til det ansøgte."

En konsekvens af forslaget er, at specialbestemmelserne i by- og landzonelovens § 11, stk. 5, naturfredningslovens § 64 b og bygningsfredningslovens § 30 formentlig kan ophæves, og at den - efter den nugældende byggelov allerede overflødige - bestemmelse i miljøbeskyttelseslovens § 69 kan ophæves.

4.7.5. Tilsynspligtens omfang.

Som nævnt i afsnit 4.7.1. kan der undertiden være behov for nærmere regler om tilsynspligtens omfang, især om omfanget og hypigheden af tilsyn "i marken". Balancen mellem det ønskelige i sådanne regler til understøttelse af lovens efterlevelse og hensynet til de økonomiske byrder, der er forbundet med et tilsyn, jfr. afsnit 4.4.1., kan være vanskelig at finde. Og balancepunktet vil ikke være det samme inden for alle de her omhandlede love og heller ikke det samme for alle de emner, som den enkelte lov behandler. Endelig vil balancepunktet utvivlsomt forskydes i tidens løb, således som det - modsatrettet - synes at have været tilfældet inden for miljøområdet og boligtilsynsvirksomheden.

Udvalget anser det derfor for lidet hensigtsmæssigt, at lovene indeholder detaljerede bestemmelser om tilsynspligtens omfang. Det bør imidlertid inden for flere af de her behandlede lovområder være muligt for vedkommende minister at give nærmere regler herom, således som der også allerede er eller søges tilvejebragt hjemmel til i miljøbeskyttelsesloven, vandløbsloven og vandforsyningsloven og delvis i naturfredningsloven.

Udvalget foreslår derfor, at der i forbindelse med kommende ændringer af lovene som almindelig regel indføjes en bestemmelse om, at ministeren kan fastsætte nærmere regler om vedkommende myndigheders ud-

øvelse af kontrol- og tilsynsvirksomheden. Udvalget forudsætter herved som en selvfølge, at der forinden fastsættelsen af sådanne nærmere regler forhandles med de kommunale organisationer i det omfang, hvori kommuner og amtskommuner vil blive undergivet reglerne.

4.7.6. Tilsynspligtens indhold.

I afsnit 4.4.2. er det konkluderet, at den myndighed, der administrerer en lov som 1. instans, allerede efter gældende uskrevet ret har pligt til at søge et konstateret ulovligt forhold lovliggjort, medmindre der er tale om rene bagateller.

Udvalget foreslår imidlertid, at denne pligt lovfæstes i de enkelte love, således som det er sket i kommuneplanlovens § 46. Modellen for en sådan bestemmelse kan være:

"Bliver (vedkommende myndighed) opmærksom på et forhold i strid med denne lov eller med regler, der er fastsat efter loven, og meddeles der ikke dispensation (tilladelse, godkendelse) til at opretholde forholdet, skal (myndigheden) søge forholdet lovliggjort ved at meddele påbud herom eller om fornødent ved at foranledige sagen indbragt for domstolene. 1. pkt. finder dog ikke anvendelse, hvor det ulovlige forhold er af ganske underordnet betydning."

Det er udvalgets opfattelse, at udtrykkelige lovbestemmelser som den foreslåede vil have praktisk betydning for retshåndhævelsen og i hvert fald bidrage til en større ensartethed i reaktionen over for konstaterede ulovligheder. Udvalget har herved hæftet sig ved, at ifølge de indhentede oplysninger fra enkelte kommuner og amtskommuner og i øvrigt i overensstemmelse med det generelle indtryk bliver det ikke i almindelighed betragtet som en utvetydig pligt for vedkommende myndighed, at et konstateret ulovligt forhold skal søges lovliggjort.

Til forslaget skal i øvrigt bemærkes, at den foreslåede udtrykkelige pligt for vedkommende myndighed til at søge en lovlig tilstand fremkaldt naturligvis ikke vil foreligge, hvis det ulovlige forhold lovliggøres ved

en efterfølgende tilladelse eller dispensation eller på anden retlig vis i de tilfælde, hvor sådan retlig lovliggørelse overhovedet kan ske. Der henvises herom nærmere til afsnit 6.

Den foreslåede udtrykkelige pligt til om fornødent at foranledige sagen indbragt for domstolene - d.v.s. for de almindelige retter og enten ved civilt søgsmål (jfr. udvalgets forslag i afsnit 9) eller ved henvendelse til anklagemyndigheden - vedrører alene spørgsmålet om fysisk lovliggørelse af et ulovligt forhold. Det er et andet spørgsmål, om og da i hvilken udstrækning forvaltningsmyndigheden har eller bør have pligt til at søge den eller dem, der er ansvarlige for en begået overtrædelse af den bygge- og miljøretlige lovgivning, draget strafferetligt til ansvar. Dette spørgsmål er behandlet i afsnit 11.

4.7.7. Spørgsmålet om kompetenceforskydning.

Fremstillingen i afsnit 4.3. af gældende ret viser, at lovgivningen i en vis udstrækning har overført kontrollen med vedkommende forvaltningsmyndigheds egne aktiviteter til et andet forvaltningsorgan. Det gælder således inden for byggelovens og dele af miljøbeskyttelseslovens områder.

Selv om en kommunalbestyrelse er byggherre for et byggeri, kan kommunen selv behandle byggesagen i henhold til byggeloven og bygningsreglementet og selv udstede byggetilladelse. Hvis en dispensation fra byggelovgivningen er nødvendig til projektets gennemførelse, kan dispensationen imidlertid kun gives af amtsrådet. Derimod er det kommunen selv, der fører tilsynet med byggeriets udførelse.

Når en kommune vil begynde en virksomhed, der kræver godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, er det altid amtsrådet, som skal tage stilling til sagen. For amtskommunal kapitel 5-virksomhed er godkendelseskompetencen tilsvarende flyttet til miljøministeren (miljøstyrelsen). Også det øvrige tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven er forskudt. Det er således amtsrådet, der fører det løbende tilsyn med kommunernes kapitel

5-virksomhed, medens omvendt kommunalbestyrelserne fører tilsynet med amtskommunal kapitel 5-virksomhed. Det er også amtsrådet, der fører det løbende tilsyn med driften af kommunale spildevandsanlæg. Det samme har været gældende for driften af kommunale vandværker, men denne forskydning af tilsynet ophørte i 1980, således at kommunalbestyrelserne blot - ligesom vedrørende andre vandforsyningsanlæg - skal underrette amtsrådet om resultaterne af tilsynet.

Den øvrige bygge- og miljøretlige lovgivning fastlægger ingen kompetenceforskydning ved kommunernes og amtskommunernes egne aktiviteter og er herved på linie med bl.a. vejlovgivningen og loven om varmforsyning. Denne manglende kompetenceforskydning har i særlig grad praktisk betydning for så vidt angår planlægningslovgivningen. Det er således kommunalbestyrelserne, som tilvejebringer lokalplaner, herunder planer der tilsigter gennemførelsen af kommunale anlægsarbejder. Det er dernæst kommunalbestyrelserne selv og kun dem, der kan beslutte ekspropriation til gennemførelse af foranstaltninger, som tjener kommunale formål (kommuneplanlovens § 34, vejlovgivningen). Der er heller ikke i kommuneplanloven - som i byggeloven - etableret nogen kompetenceoverførsel for dispensationer fra de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser eller fra byplanvedtægter og lokalplaner, når kommunalbestyrelsen selv er byggherre, men folketingets ombudsmand har henstillet at dette overvejes ændret. På tilsvarende måde kan amtsrådet og kommunalbestyrelsen som zonestyrelse give zonestilladelse til egne arbejder. Endvidere udøver kommunerne f.eks. tilsynet efter loven om byfornyelse og boligforbedring også med kommunalt ejede bygninger, tilsynet efter vandforsyningsloven også med kommunale vandværker og det hygiejniske tilsyn efter campingreglementet også med kommunalt drevne campingpladser.

I administrativ praksis inden for andre lovområder er det antaget af vedkommende ministerium (indenrigsministeriet, ministeriet for offentlige arbejder), at en kommunalbestyrelse, som efter lovgivningen er kompe-

tent til at træffe en afgørelse, ikke uden udtrykkelig lovhjemmel har mulighed for at henskyde afgørelsen til et andet organ - heller ikke i tilfælde hvor kommunalbestyrelsen selv er formel part i sagen. Folketingets ombudsmand har imidlertid i relation til bygge-loven givet udtryk for en anden opfattelse, jfr. beretningen for 1978, s. 186, og ombudsmandens udtalelse førte til den ovennævnte særregel i bygningsreglementet, hvorefter dispensationer fra byggelovgivningen til kommunalt byggeri skal meddeles af amtsrådet.

Det er ofte i første række inhabilitetsbetragtninger, som ligger bag problemet om eventuel forskydning af både kompetence og pligt til at føre tilsyn med hensyn til egne arbejder. Det er imidlertid et spørgsmål, om de almindelige - oftest uskrevne - regler om personers inhabilitet på grund af egen interesse i udfaldet af en sag kan og bør anvendes på selve forvaltningsorganet, i praksis kommunalbestyrelsen eller amtsrådet. Inhabilitetsregler vil fjerne mistanken om, at en afgørelse skyldes hensyn til egen interesse, og er dermed af retssikkerhedsmæssig betydning. Men der er tale om en sontring på rent formelt grundlag, såfremt arbejder, der foregår efter kommunalbestyrelsens beslutning og for kommunens regning, udskilles til særlig behandling. Kommunalbestyrelsens flertal er eksponent for flertallet af kommunens beboere og varetager derigennem almene hensyn. Det kan tænkes af og til at ske ulovligt over for enkeltpersoner, men risikoen herfor er ikke større ved foretagelsen af egne arbejder end ved de beslutninger, som kommunalbestyrelsen er beføjet til på grundlag af en interesseafvejning at træffe over for virksomhed i privat regi. Det er umuligt på forhånd at fjerne risikoen for f.eks. magtfordrejning i de sidstnævnte tilfælde. En ulovlig beslutning må søges anfægtet, efter at den er truffet, og har dens udførelse være tabforvoldende, kan kommunen bliver erstatningsansvarlig.

På nogle områder inden for den bygge- og miljøretlige lovgivning vil i øvrigt hverken det centrale eller regionale organ være indrettet på at kunne foretage den nødvendige sagsbehandling som 1. instans, endsige føre

et tilsyn "i marken". Det gælder især behandlingen af ansøgninger om byggetilladelse og tilsynet med byggeriets udførelse.

Endvidere vil sammenhængen mellem kompetencerne være en hindring for en konsekvent gennemførelse af inhabilitetssynspunktet. Det er således bærende idéer i planlægningslovgivningen, at kun kommunalbestyrelserne kan tilvejebringe lokalplaner, at større arbejder nødvendiggør lokalplan, og at en lokalplan kan fravige lovgivningens almindelige bebyggelsesregulerende forskrifter. Med dette udgangspunkt er det mindre forståeligt, hvis dispensationskompetencen vedrørende disse bebyggelsesregulerende forskrifter - begrænset som den er af lokalplanpligten og dermed kun af betydning ved mindre arbejder - skulle flyttes fra kommunalbestyrelsen til f.eks. amtsrådet, når sagen angår et kommunalt anlægsarbejde. Der kan vel være spørgsmål om at imødegå risiko for, at kommunalbestyrelserne træffer ulovlige beslutninger, herunder tilsidesætter lokalplanpligten, men dette spørgsmål er generelt og ikke særegent for beslutninger om kommunale arbejder.

Udover de nævnte mere retligt prægede betragtninger kan det anføres, at en kompetenceflytning vedrørende kommunal virksomhed kan opfattes som udslag af en generel mistillid til kommunernes evne og vilje til at administrere det pågældende lovområde sagligt. En sådan opfattelse kan bidrage til mere i almindelighed at svække tilliden til den kommunale forvaltning.

Det er vurderingen inden for udvalgets flertal, at der ikke ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn er tilstrækkelig grund til at indføre hverken kompetenceforskydning med hensyn til afgørelser vedrørende forvaltningsmyndighedens egen virksomhed eller overførelse af tilsynet med udøvelsen af sådan virksomhed. Udvalgets flertal foreslår derfor, at de nugældende regler herom i miljølovgivningen og i bygningsreglementet ophæves i den udstrækning, de ikke bæres af andre hensyn end de nævnte.

Et mindretal (ministeriernes repræsentanter) finder, at de synspunkter, der ligger til grund for de almindelige inhabilitetsregler, bør have væsentlig betydning, når man skal

vurdere, om en forvaltningsmyndighed skal afskæres fra at udøve beføjelser i sager, som myndigheden selv har en interesse i eller tilknytning til, f.eks. som bygherre eller driftsherre.

På det bygge- og miljøretlige område udøves beføjelserne i 1. instans i vidt omfang af kommunalbestyrelserne, og samtidig er det et væsentligt element i løsningen af de kommunale opgaver at opføre og drive kommunale institutioner eller forsyningsvirksomheder, som er omfattet af de bygge- og miljøretlige regler, kommunerne administrerer. Spørgsmålet om forvaltningsmyndigheders habilitet får hermed særlig praktisk betydning for den primær kommunale forvaltning.

Som nævnt i afsnit 4.3.4. er der i miljøbeskyttelseslovgivningen gennemført kompetencebestemmelser, som har til formål at modvirke mistillid til den offentlige forvaltning og at sikre, at der træffes korrekte afgørelser. Bl.a. kan hverken kommunalbestyrelser eller amtsråd træffe afgørelser efter lovens kapitel 5 eller føre tilsyn med lovens overholdelse m.v., når der er tale om kommunens respektive amtskommunens egne virksomheder. Bestemmelserne udelukker, at der opstår konflikt mellem på den ene side (amts)kommunens økonomiske og andre interesser og på den anden side almindelige miljøhensyn og konkrete nabointeresser.

I bemærkningerne til lovforslaget (folketingsåret 1972/73) udtales om kompetenceforskydningen på tilsynsområdet, at en kommunalbestyrelse ikke skal føre tilsyn med egne virksomheder. Det anføres, at et sådant tilsyn naturligt må føres af en anden myndighed, som ikke er direkte interesseret i den pågældende virksomhed. Det seneste lovforslag vedrørende miljøbeskyttelsesloven (folketingsåret 1981/82) indeholder en almindelig bemærkning om, at kompetencereglerne er fastsat af habilitetsmæssige grunde.

Folketingets ombudsmand har også i de senere år formuleret principielle synspunkter om kommunalbestyrelseres habilitet ved udøvelse af beføjelser efter bygge- og miljølovgivningen.

Boligministeriet har efter henstilling fra ombudsmanden (beretningen for 1978, s. 186) gennemført den ordning, at dispensatio-

ner fra bygningsreglementets bestemmelser meddeles af amtsrådet eller boligministeriet i tilfælde, hvor kommunen selv står som bygherre.

Med henvisning til denne sag har folketingets ombudsmand senere (beretningen for 1980, s. 645) henstillet til miljøministeriet at overveje en ændring af reglerne om kommunalbestyrelsernes adgang til at dispensere fra kommuneplanlovens bebyggelsesregulerende bestemmelser, således at dispensationer ikke meddeles af kommunalbestyrelsen i tilfælde, hvor denne står som bygherre til projektet. Miljøministeriet har i forlængelse heraf udtalt til ombudsmanden, at spørgsmålet om dispensationer fra bestemmelser i lokalplaner og byplanvedtægter også vil indgå i overvejelserne.

Med udgangspunkt i kompetencebestemmelserne på miljøområdet har miljøstyrelsen efter henstilling fra folketingets ombudsmand (beretningen for 1980, s. 746) overført tilsynsbeføjelserne efter lovens § 49 med en skydebane til amtsrådet, idet den kommune, hvori skydebanen var beliggende, havde påtaget sig at afhjælpe væsentlige gener fra skydebanen.

Ifølge byggeloven kan kommunalbestyrelserne fortsat selv meddele byggetilladelse til kommunale byggearbejder, der kan gennemføres uden dispensation fra bygningsreglementets bestemmelser. Generelt set forekommer dette dog ubetænkeligt, idet en byggetilladelses indhold i det væsentlige er reguleret gennem de teknisk-konstruktive bestemmelser i bygningsreglementet. Byggetilladelsens funktion er således en forudgående kontrol af, at bygningsreglementets bestemmelser overholdes. Der opstår ingen konflikt mellem på den ene side kommunens interesser og på den anden side samfundsmæssige eller private interesser. Tilsvarende synspunkter kan anføres om kommunalbestyrelsernes beføjelse til at påse, at kommunale byggearbejder kan gennemføres i overensstemmelse med planlægningsmæssige bestemmelser.

Indholdet af dispensationer i henhold til kommuneplanlovens (og bygningsreglementets) bestemmelser er ikke på samme måde bundet af supplerende regler. Dispensationsbestemmelserne giver kommunalbestyrelser-

ne en skønsmæssig adgang til at fravige bestemmelser, som i vidt omfang - udover at varetage samfundsmæssige hensyn - tilsigter at beskytte omboendes interesser. Ved udøvelsen af dispensationsbeføjelserne foretages der således en friere afvejning af modstående interesser, og man kan generelt ikke udelukke, at denne afvejning i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen selv er bygherre, påvirkes af kommunens interesser.

Ud fra en generel vurdering er de eksisterende regler, hvorefter kommunalbestyrelsen efter kommuneplanlovens § 47 kan meddele dispensationer til gennemførelse af kommunens byggearbejder, således egnede til at skabe mistillid til den offentlige forvaltning.

Efter mindretallets opfattelse forekommer det rigtigt, at bestemmelserne i bygningsreglementet og miljøbeskyttelsesloven på forhånd udelukker, at der skabes mistillid til den offentlige forvaltning.

Mindretallet foreslår, at disse bestemmelser opretholdes, og at der gennemføres en ordning, hvorved dispensationsbeføjelserne efter kommuneplanlovens § 47 overføres til miljøministeriet (planstyrelsen).

Mindretallet har i øvrigt overvejet, om der bør gennemføres en ordning, som afskærer kommunalbestyrelserne fra selv at vedtage lokalplaner, som vedrører kommunale bygge- og anlægsarbejder, f.eks. en godkendelsesbeføjelse for miljøministeriet (planstyrelsen). Mindretallet finder imidlertid, at de gældende regler om gennemførelse af lokalplaner, herunder bl.a. de omfattende offentlighedsregler og kontrolbestemmelserne i kommuneplanlovens §§ 25 og 26, generelt set er egnede til at sikre befolkningen m.v. en betryggende retsstilling også i tilfælde, hvor kommunerne selv står som bygherre.

4.7.8. Overtilsyn.

Ordet "overtilsyn" er i bygge- og miljølovgivningen kun anvendt i miljøbeskyttelseslovens § 55, hvorefter amtsrådet fører overtilsyn med forureningstilstanden i vandområder. Der er imidlertid her tale om ikke et overtilsyn, men et direkte tilsyn, og udvalget

foreslår, at ordet "overtilsyn" i bestemmelsen ved lejlighed ændres til "tilsyn".

Som der er redegjort nærmere for i afsnit 4.6., har imidlertid den centrale myndighed på et lovområde - vedkommende ministerium eller styrelse - efter gældende ret en ulovbestemt pligt til at føre et vist overtilsyn med det pågældende lovområde. Indholdet af denne ulovbestemte pligt aftegner sig ikke synderligt skarpt, men vil efter de refererede tilkendegivelser fra folketingets ombudsmand omfatte en pligt til at reagere i anledning af den umiddelbare forvaltningsmyndigheds tilsidesættelse af dens tilsynsforpligtelser, i hvert fald når der klages til overtilsynet herover. En lovbestemmelse, som alene udtaler, at vedkommende centrale myndighed fører overtilsyn, vil rejse flere spørgsmål end bestemmelsen løser. Der bør da tillige indføres regler, som præciserer overtilsynets forpligtelser og beføjelser. Folketingets ombudsmand har således i en skrivelse af 27. maj 1981 til socialministeriet kritiseret, at den sociale styrelseslov pålægger socialministeren at føre overtilsyn med kommunernes socialvæsen, uden at det fremgår af loven, hvad udtrykket dækker over. Udvalget finder ikke grundlag for at foreslå nærmere regler om overtilsynets forpligtelser inden for den bygge- og miljøretlige lovgivning, og udvalget må generelt fraråde, at ordet "overtilsyn" anvendes i bygge- og miljølovgivningen.

Hvis den centrale statslige myndighed som udslag af en ulovbestemt overtilsynspligt ønsker at rette sin reaktion mod en kommunalbestyrelse eller et amtsråd som forvaltningsmyndighed, anviser den kommunale styrelseslov fremgangsmåden. Det er da den kommunale tilsynsmyndighed (amtstilsynsrådet eller indenrigsministeriet), som kan anvende de i styrelsesloven hjemlede tvangsindgreb over for det kommunale råd eller dets enkelte medlemmer. Det ligger uden for udvalgets kommissorium at vurdere, om denne ordning er tilfredsstillende.

Har overtilsynet derimod ønske om at reagere direkte over for den private, der foretager en ulovlig handling, som den umiddelbare forvaltningsmyndighed tolererer, er det efter gældende ret uafklaret, hvilke beføjel-

ser der i så henseende tilkommer overtilsynet.

Udvalgets flertal anser det for ganske ubetænkeligt, at den centrale myndighed - vedkommende ministerium eller styrelse - umiddelbart skal kunne udøve de beføjelser til at foretage retshåndhævelsesskridt over for den pågældende private, som tilkommer kommunalbestyrelsen som forvaltningsmyndighed. Af hensyn til retsbevidstheden må det tilstræbes, at der fra det offentliges side skrives ind mod ulovlig adfærd. Som altovervejende regel vil en kommunalbestyrelse rette sig efter en henstilling fra overtilsynet om indskriden. Men i de tilfælde, hvor dette ikke sker, eller hvor hurtig indgriben er særlig påkrævet, er det utilfredsstillende, hvis overtilsynets muligheder stort set er begrænset til at anmode den kommunale tilsynsmyndighed (amtstilsynsrådet eller indenrigsministeriet) om bistand til at formå kommunalbestyrelsen dertil.

Udvalgets flertal *foreslår* derfor, at den i afsnit 4.7.6. foreslåede nye bestemmelse om tilsynspligtens indhold suppleres med følgende bestemmelse: "Når det findes påkrævet for at bringe et ulovligt forhold til ophør kan (vedkommende overtilsynsmyndighed) udøve de beføjelser, som (forvaltningsmyndigheden) har til ved påbud eller forbud eller lignende skridt at søge forholdet lovliggjort."

Disse beføjelser vil navnlig omfatte nedlæggelse af standsningspåbud mod en ulovlig påbegyndt aktivitet (jfr. afsnit 5), nedlæggelse af påbud om fysisk lovliggørelse (jfr. afsnit 7), begæring om nedlæggelse af fogedforbud (jfr. afsnit 8) og anlæg af retssag (jfr. afsnit 9). Medens det er uden for tvivl, at f.eks. miljøstyrelsen allerede efter gældende ret kan anmelde en formodet overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven til politiet med henblik på tiltalerejsning mod den pågældende private, vil den foreslåede bestemmelse afskære enhver tvivl om miljøstyrelsens beføjelse til at foretage andre retshåndhævelsesskridt direkte over for vedkommende. Efter bestemmelsen vil det da eksempelvis være utvivlsomt, at miljøstyrelsen har fornøden retlig interesse til i givet fald at anmode fogeden om at nedlægge forbud mod fortsat drift af

en virksomhed, der finder sted uden kapitel 5-godkendelse - eventuelt fordi kommunen i modsætning til styrelsen ikke anser virksomheden for omfattet af kapitel 5.

Udvalgets flertal finder ikke, at en sådan beføjelse for overtilsynet kan anses for at stride mod en lovbestemt kompetencefordeling, hvorefter det er overladt til den umiddelbare forvaltningsmyndighed - typisk kommunalbestyrelsen - at træffe skønsmæssige afgørelser i medfør af den pågældende lov og dermed konkret fastlægge grænsen for lovlig adfærd. Den beføjelse for overtilsynet, som flertallet foreslår, retter sig nemlig alene mod den situation, at den grænse for lovlig adfærd, som er fastlagt generelt i loven eller konkret ved en forvaltningsakt udstedt af den dertil kompetente myndighed, ialfald efter overtilsynets fortolkning er overskredet.

Det er ikke mindst af praktiske grund nødvendigt, at tilsynet med lovgivningens overholdelse normalt udøves lokalt. Udvalgets flertal finder ikke, at den foreslåede bestemmelse kan føre til en reel afsvækkelse af det umiddelbare tilsyn, som de kommunale råd foretager. Det er naturligvis ikke tanken, at bestemmelsen skal anvendes i ethvert tilfælde, hvor overtilsynet gøres bekendt med forvaltningsmyndighedens mulige tilsidesættelse af dens tilsynspligt. I hvert fald i tilfælde, hvor der ikke er umiddelbar fare eller på anden måde foreligger en hastesituation, bør det normale være, at overtilsynet først søger at formå forvaltningsmyndigheden til at skride ind, eventuelt med indenrigsministeriets eller amtstilsynsrådets bistand.

Flertallet har derfor overvejet, om bestemmelsen burde indeholde udtrykkelige begrænsninger af dens anvendelsesområde ud over ordene "findes påkrævet". En anden eller en yderligere begrænsning kunne være, at overtilsynet kun skal kunne foretage retshåndhævelsesskridt over for den pågældende private borger eller virksomhed, når den umiddelbare forvaltningsmyndighed efter henvendelse fra overtilsynet ikke - eller ikke med fornøden styrke - griber ind mod det ulovlige forhold. En alternativ eller supplerende begrænsning kunne være, at beføjelsen kun skal kunne udøves af overtilsynet, hvis

det ulovlige forhold har en videregående betydning, f.eks. i kraft af forholdets konkrete skadevirkning eller fordi væsentlige samfundsinteresser krænkes.

Begrænsninger som de nævnte er egnet til at fremhæve bestemmelsens karakter af en undtagelsesregel, idet udgangspunktet må være - og i praksis da også normalt er - at den umiddelbare forvaltningsmyndighed skridder ind mod ulovlige forhold. Udvalgets flertal har imidlertid ment det rigtigst, at sådanne begrænsninger af bestemmelsens tilsigtede anvendelsesområde alene fremgår af lovforslagets bemærkninger. Der vil da i højere grad være tale om en tilkendegivelse af det påtænkte anvendelsesområde for bestemmelsen end om retlige bindinger, hvis afgrænsning alligevel ikke kan blive ganske præcis.

Flertallet er opmærksom på, at en bestemmelse, der udtrykkeligt hjemler overtilsynet ret til at foretage retshåndhævelsesskridt direkte over for den private, kan rumme risiko for, at overtilsynet i praksis vil føle sig forpligtet til at foretage sådanne skridt i videre omfang, end det forekommer rimeligt i betragtning af forvaltningsmyndighedens tilsynspligt. Efter gældende ret har overtilsynet imidlertid en reaktionspligt i hvert fald i visse tilfælde af konstateret forsømmelse hos forvaltningsmyndigheden, og den nævnte risiko kan efter flertallets opfattelse ikke begrunde, at det fortsat skal være uvist, om overtilsynet efter gældende ret har den omhandlede beføjelse. Inden for de begrænsninger, der måtte fremgå af lovforslagets bemærkninger, tillægger den foreslåede bestemmelse overtilsynet et skøn over, om en indgriben på netop denne måde er påkrævet, eller om en anden reaktionsmåde i det konkrete tilfælde er mere formålstjenlig. Efter flertallets vurdering vil det kun kunne være under ganske særlige omstændigheder, at overtilsynet efterfølgende kan blive kritiseret retligt for at have valgt en anden reaktionsmåde.

Et mindretal (indenrigsministeriets og de kommunale organisationers repræsentanter) har ikke kunnet tiltræde forslaget, som efter mindretallets opfattelse vil fremkalde et element af over- og underordningsforhold mellem ressortministeriet og de kommunale råd og i relation til nogle love også mellem amts-

rådet og kommunalbestyrelsen. Et sådant over- og underordningsforhold strider fundamentalt mod grundprincipperne i kommunestyret.

En decentralisering af opgaver til kommunale myndigheder må betyde, at ansvaret for opgavernes forsvarlige udførelse er placeret hos de lokale politiske organer, og en ret for centrale statsmyndigheder til at udøve de beføjelser, der er decentraliseret, ville indebære et brud på grundlæggende kompetencefordelingsprincipper og betyde, at der ikke længere var tale om en reel decentralisering. Der forekommer ikke at være tilstrækkeligt grundlag for at indføre en sådan særordning på det bygge- og miljøretlige område. Der kunne i givet fald lige så vel argumenteres for at opgive decentraliseringen på en række andre lovområder.

Efter gældende ret er der ikke tvivl om, at et eventuelt forsømmeligt tilsyn fra et kommunalt råd kan mødes med reaktioner fra den kommunale tilsynsmyndighed i henhold til styrelsesloven. Mindretallet finder det af overordentlig stor betydning for kommunernes virke, at det alene er den kommunale tilsynsmyndighed, som kan træffe administrative foranstaltninger, hvis et kommunalt råd har undladt at handle i overensstemmelse med dets forpligtelser. Efter mindretallets opfattelse bør overtilsynet derfor altid overlade det til den kommunale tilsynsmyndighed at tage stilling til, om et kommunalt råd har forsømt sin tilsynspligt, og hvilke foranstaltninger der i den anledning bør træffes. Den kommunale tilsynsmyndighed er bedst skikket til at foretage disse vurderinger.

Mindretallet finder endvidere, at det efter forslaget er uklart, om overtilsynsmyndigheden i givet fald skulle overtage beføjelserne, således at den kommunale myndighed herefter var udelukket fra at reagere, eller om der kan blive tale om konkurrerende beføjelser for overtilsynsmyndigheden og den kommunale forvaltningsmyndighed, således at der kan tænkes udstedt modstridende påbud eller forbud m.v. fra de to myndigheder. Også af den grund må det frarådes at gennemføre forslaget.

Mindretallet finder i øvrigt, at flertallets forslag kan få betydelige ressourcemæssige

konsekvenser, eftersom forslaget reelt vil gøre det nødvendigt for overtilsynet ret nøje at følge de kommunale råds administration af den bygge- og miljøretlige lovgivning. Denne administration fungerer imidlertid rimeligt godt. Forslaget rummer derfor en fare for, at der etableres en bekostelig og unødvendig dobbeltadministration.

Afsnit 5. Konstaterende standsningspåbud

5.1. Begrebet konstaterende standsningspåbud

Når forvaltningsmyndigheden får kendskab til, at der uden den lovpåbudte tilladelse er påbegyndt et arbejde eller en virksomhed, har myndigheden pligt til at skride ind, således som der er redegjort nærmere for i afsnit 4. Den ulovlige påbegyndelse er strafbar, og forvaltningsmyndigheden kan anmode anklagemyndigheden om at rejse tiltale mod den ansvarlige. Forvaltningsmyndigheden kan også få nedlagt fogedforbud mod arbejdets eller virksomhedens fortsættelse i tilfælde, hvor strafsanktionen ikke motiverer den ansvarlige til at indstille arbejdet eller standse virksomheden. I praksis vil forvaltningsmyndigheden imidlertid ikke tage sådanne skridt, før man har gjort den pågældende bekendt med den overtrådte lovregel og søgt at formå denne til at ophøre med den påbegyndte aktivitet, indtil den nødvendige tilladelse er meddelt.

En sådan tilkendegivelse fra forvaltningsmyndigheden betegnes i denne betænkning som et konstaterende standsningspåbud. Det er i overensstemmelse med en i praksis hyppigt anvendt sprogbrug, at henvendelsen benævnes standsningspåbud. Når betegnelsen i denne betænkning er udvidet til konstaterende standsningspåbud, skyldes det et ønske om at markere, at et sådant påbud ikke indskrænker adressatens hidtidige handlefrihed. Påbudet udtrykker kun - konstaterer - hvad der også uden påbudet er gældende ret, nemlig at aktivitetens påbegyndelse uden tilladelse var ulovlig. Påbudet har ikke selvstændige retsvirkninger, medmindre dette undtagesvis fremgår af lovgivningen.

Et sådant konstaterende påbud adskiller sig derved fra såkaldt konstitutive påbud, som skaber en ændret retstilstand for den,

der modtager påbudet. Indtil udstedelsen af det konstitutive påbud har den pågældende aktivitet eller tilstand været lovlig, og først påbudet ændrer dette. Som eksempler på konstitutive påbud kan nævnes kondemneringer efter byfornyelsesloven og påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 44 eller miljøreglementets kapitel 11 om foretagelse af foranstaltninger til imødegåelse af forurening. Af konstitutiv karakter er også påbud, der fastlægger et mere præcist indhold af en generelt beskrevet adfærdsnorm, og hvor først manglende efterkommelse af påbudet i almindelighed kan medføre et strafansvar. Et eksempel herpå er påbud om at afhjælpe mangler ved en eksisterende bygning, som ikke fremtræder i den i byggelovens § 14 krævede sømmelige stand.

Et konstaterende standsningspåbud har som nødvendig forudsætning, at den aktivitet, som påbydes standset, efter lovgivningen enten ikke kunne tillades overhovedet eller krævede en forudgående tilladelse, som ikke er meddelt. Den bygge- og miljøretlige lovgivning er i meget vidt omfang indrettet således, at en foranstaltning kun kan udføres lovligt, når der på forhånd er meddelt en tilladelse hertil. Begrundelsen for denne ordning er dobbelt. I sin oprindelse (bygge- og miljølovgivningens krav om byggetilladelse) tilsigter ordningen at forbedre myndighedskontrolten med, at lovgivningens regler af betydning for udførelsen af den pågældende foranstaltning bliver overholdt. Når bygningen først er blevet opført, kan det være vanskeligt at konstatere, om den lider af mangler, og det vil ofte være overordentligt vanskeligt og bekosteligt at fjerne mangler. Efterhånden er den bygge- og miljøretlige lovgivning imid-

lertid i stadig stigende grad udformet uden anvendelse af præcise generelle forskrifter som i den ældre byggelovgivning. Det er i stedet overladt vedkommende forvaltningsmyndighed ud fra formålet bag den pågældende lov at vurdere, om en ønsket foranstaltning kan udføres det ønskede sted, og i så fald på hvilke betingelser det kan ske. Lovreguleringens reelle indhold fastlægges dermed først i forbindelse med afgørelserne af de enkelte konkrete sager. Som eksempler kan nævnes udøvelse af særlig forurenende virksomhed (miljøbeskyttelseslovens kapitel 5), hvor der i praksis ofte blot er tale om vilkårsfastsættelse, og opførelse af bebyggelse i landzone eller inden for naturfredningslovens beskyttelseslinier, hvor spørgsmålet som regel er et enten/eller. Denne indretning af lovgivningen medfører, at der må lægges stor vægt på overholdelsen af regler om, at en foranstaltning ikke må udføres uden forudgående tilladelse. Der er ikke grundlag for generelt at betegne overtrædelser af sådanne regler som overtrædelser af blot formelt tilsnit.

Uden for området for indispensable forskrifter er et konstaterende standsningspåbud således ikke ensbetydende med, at den ulovligt påbegyndte aktivitet ikke kan tillades. Først myndighedsbehandlingen af den konkrete sag kan give svaret på, om aktiviteten kan tillades, og om der da bør opstilles vilkår for tilladelsen. Et påbud om at indstille en igangværende aktivitet, der foregår uden den krævede tilladelse, tilsigter folgelig at tilvejebringe den nødvendige myndighedsbehandling med den deri indeholdte konkrete vurdering. Der er dermed tale om at standse aktiviteten indtil videre, nemlig **indtil** der er truffet en afgørelse i spørgsmålet om tilladelse til den pågældende foranstaltning.

Ved et konstaterende standsningspåbud gribes der ind over for en aktivitet, der er i gang. En del foranstaltninger, hvis udførelse kræver forudgående tilladelse i henhold til den bygge- og miljøretlige lovgivning, har en naturlig tidsmæssig afslutning, hvorefter der definitivt er tilvejebragt ændrede fysiske forhold. Hovedeksemplet herpå er opførelse af en bygning. Andre eksempler er opfyldning af en mose og opdyrkning af et fredet udyr-

ket areal. Over for sådanne foranstaltninger kan der kun nedlægges konstaterende standsningspåbud, så længe foranstaltningen er under udførelse. Er eksempelvis et byggearbejde fuldført, er der ikke længere nogen aktivitet at standse. Der må derimod da tages stilling **til**, om der efterfølgende kan gives en tilladelse til bygningens forbliven i den stand, hvori den er opført. De spørgsmål, der opstår i denne situation, behandles nærmere i afsnit 6 og 7 om lovliggørelse.

Standsningspåbudet rækker som begreb ikke videre end til at angå selve den iværksatte aktivitet. Det indbefatter ikke et påbud om at føre den fysiske tilstand tilbage til tilstanden før aktivitetens påbegyndelse. Et påbud om at indstille et byggeri, der er påbegyndt uden tilladelse, medfører således ikke i sig selv nogen pligt for bygherren til at fjerne den delvis opførte bygning. Medmindre andet undtagelsesvis er udtrykkeligt bestemt i lovgivningen, har et krav om retablering af den tidligere tilstand som selvfølgelig forudsætning, at aktiviteten ikke bliver tilladt. Hvis den pågældende myndigheds behandling af sagen, efter at der er nedlagt et standsningspåbud, fører til et afslag, må der i forbindelse med afslaget tages stilling til spørgsmålet om retablering. Der henvises herom til afsnit 7.

5.2. Hjemmelsgrundlaget

Medens den bygge- og miljøretlige lovgivning i ret vidt omfang har bestemmelser om både konstitutive påbud og lovliggørelsespåbud, er de konstaterende standsningspåbud stort set ulovbestemte.

Der findes således kun én lovbestemmelse, der udtrykkeligt omhandler et standsningspåbud som de beskrevne. Det er miljøbeskyttelseslovens § 42, der angår bl.a. den situation, at der foregår en virksomhed, som kræver godkendelse efter lovens kapitel 5, uden at en sådan godkendelse er meddelt. Den godkendelseskompetente myndighed kan da "nedlægge forbud mod fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden, anlæget eller indretningen fjernet". Overtrædel-

sen af forbudet er selvstændigt strafbar, jfr. lovens § 83, stk. 1, nr. 2. Disse retsfølger (forbud mod fortsat drift, fjernelseskrav, straf) er knyttet også til overtrædelse af vilkår for en godkendelse. Miljøbeskyttelseslovens § 42 angår dermed ikke blot de konstaterende standsningspåbud, der tilsigter at fremkalde nødvendige oplysninger til brug for stillingtagen til spørgsmålet om godkendelse, men også både lovliggørelsespåbud og "pressionsforbud" bl.a. for at gennemtvinge overholdelse af vilkår for en meddelt godkendelse.

Yderligere én lovbestemmelse indeholder en klar forudsætning om, at standsningspåbud kan nedlægges. Det er råstoflovens § 33, stk. 1, der angår ulovlig råstofindvinding i jorden. Når en ulovlig indvinding er påbegyndt, kan der ifølge bestemmelsen gives pålæg om at genoprette den hidtidige tilstand. Der må følgelig på dette tidspunkt så meget desto mere kunne gives påbud om at standse indvindingen, indtil der er taget stilling til, om den kan tillades. Uanset ordet "påbegyndes" sigter bestemmelsen tydeligvis på lovliggørelse med retablering af det pågældende areal, efter at det er afgjort, at indvindingsstilladelse ikke kan meddeles. Overtrædelse af et pålæg efter § 33, stk. 1, er da heller ikke selvstændigt strafbar, men indeholdt i bestemmelsen i § 36 om straf for den, der indvinder råstoffer uden tilladelse dertil.

I den ældre bygningslovgivning uden for København fandtes udtrykkelig hjemmel for standsningspåbud over for et byggeri, der var påbegyndt uden byggetilladelse. Hjemmelen blev imidlertid udeladt i landsbygge-loven af 1960 og er heller ikke indeholdt i den nugældende byggelov.

Det må da også antages, at der ikke kræves særlig lovhjemmel for påbud om at indstille en aktivitet, der er påbegyndt uden den nødvendige tilladelse og derfor foregår ulovligt. Allerede iværksættelsen af aktiviteten har været ulovlig og er strafbar. Et standsningspåbud er som nævnt blot en konstatering og en understregning heraf, således at arbejdets eller virksomhedens fortsættelse trods påbudet vil være en skærpende omstændighed ved fastsættelsen af straf for den ulovlige påbegyndelse.

I praksis meddeles der således også i ret vidt omfang mundtlige eller skriftlige standsningspåbud, når forvaltningsmyndigheden får kendskab til, at et arbejde er påbegyndt uden tilladelse, og når arbejdet ikke er afsluttet eller fuldført. Den pågældende henvises samtidig til at ansøge om den nødvendige tilladelse med afgivelse af de foreskrevne oplysninger. Denne praksis anvendes inden for hele det bygge- og miljøretlige område og er - på grund af tilsynets karakter - vistnok særlig udbredt i relation til bygge Lovgivningen. Boligministeriet antager i øvrigt, jfr. byggestyrelsens cirkulæreskrivelse af 24. februar 1981 om fogedforbud mod byggearbejder der er påbegyndt uden byggetilladelse, at de påbud om at berigtige ulovlige forhold, som omhandles i bygge Lovens § 17, stk. 2, også omfatter standsningspåbud. Det ulovlige forhold, der skal berigtiges, er efter denne fortolkning således den manglende ansøgning om byggetilladelse.

5.3. Deltilladelser m.v.

Den bygge- og miljøretlige lovgivning son-drer ikke mellem forskellige etaper af en aktivitet, der kræver tilladelse før påbegyndelsen. Det er projektet i dets helhed, der kræver tilladelse, og ingen del må påbegyndes, før tilladelsen til hele projektet foreligger.

Kun tre lovbestemmelser åbner mulighed for, at en aktivitet kan tillades iværksat "på forhånd".

Den ene bestemmelse knytter sig til miljøbeskyttelseslovens ordning, hvorefter en meddelt godkendelse eller tilladelse efter loven kan påklages også af andre end den, der har modtaget den. Udnyttelsen af godkendelsen/tilladelsen vil ofte forudsætte, at der udføres bygge- og anlægsarbejder, men efter lovens § 72, stk. 3, må heller ikke disse arbejder påbegyndes før klagefristens udløb eller - efter indgivet klage - før klagen er afgjort. Med sigte på navnlig godkendelse efter lovens kapitel 5 udtaler § 72, stk. 4, imidlertid, at klagemyndigheden kan tillade sådanne bygge- og anlægsarbejder påbegyndt, selv om der endnu ikke er taget stilling til klagen.

I motiverne til bestemmelsen er anført, at tilladelse navnlig kan komme på tale, hvor der ikke kan rejses berettiget tvivl om virksomhedens lokalisering, eller hvor klagen alene drejer sig om justering af enkelte vilkår i en tilladelse. Med hjemmel i lovens § 72, stk. 5, er det dernæst bestemt i en bekendtgørelse fra 1978, at § 72, stk. 3 og 4, ikke finder anvendelse på nærmere angivne tilladelser af mere underordnet karakter, især vedrørende spildevandsafledning. I disse tilfælde kan bygge- og anlægsarbejder derfor påbegyndes umiddelbart efter at tilladelsen er meddelt og uden hensyn til eventuel klage. Bekendtgørelsen udtaler udtrykkeligt, at denne særordning ikke begrænser klagemyndighedens adgang til at ændre eller ophæve en påklaget tilladelse.

Bestemmelser om tilladelser til vandindvinding, der helt svarer til miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 3-5, og den supplerende bekendtgørelse, findes i vandforsyningslovens § 78 og bekendtgørelsen fra 1980 om vandindvinding og vandforsyning.

Den tredje lovbestemmelse knytter sig til byggelovens ordning, hvorefter et færdigt byggeri ikke må tages i brug uden kommunalbestyrelsens tilladelse (tidligere benævnt bygningsattest). Med udtrykkelig hjemmel i byggelovens § 16, stk. 2, er der i bygningsreglementets kapitel 1.6 optaget modificerende bestemmelser, hvorefter kommunalbestyrelsen kan give tilladelse til, at en bebyggelse tages i brug, uanset at byggearbejdet endnu ikke er helt afsluttet.

Imidlertid har der gennem årene i hvert fald i flere kommuner udviklet sig den praksis inden for byggelovgivning, at kommunerne undertiden meddeler såkaldte grave- og støbetilladelser i tilfælde, hvor den endelige byggetilladelse må afvente stillingtagen efter byggeloven til bestanddele af projektet, som ikke skønnes at influere på grave- og støbearbejdet. Det praktiseres også, at byggetilladelsen begrænses til ikke at indebære en godkendelse af visse dele af det samlede projekt, således at de udskudte spørgsmål først afklares senere.

Medens der næppe kræves tilladelse efter byggeloven til at foretage udgravning med henblik på byggeri, er støbning af funda-

menter utvivlsomt en påbegyndelse af byggeriet og måtte derfor efter lovens tekst ikke foretages, før byggetilladelsen foreligger. Boligministeriet antager imidlertid støttet på praksis gennem mange årtier, at det er foreneligt med byggelovens bestemmelser om byggetilladelse at opspalte den i en hovedtilladelse med både forudgående støbetilladelse og efterfølgende fortsættelsestilladelser vedrørende særlige forhold. Boligministeriet antager endvidere, at ordningen efter byggelovens § 16, stk. 3 (at byggetilladelse normalt ikke må udstedes, før byggeriets forhold til anden lovgivning er afklaret) finder tilsvarende anvendelse på støbetilladelser, for så vidt vedkommende anden lovgivning kan have betydning for bygningens placering.

5.4. Sagsbehandlingsregler

Enkelte af de bygge- og miljøretlige love indeholder særlige regler om tilvejebringelsen og indholdet af påbud og forbud. I dette underafsnit behandles spørgsmålet, om disse regler også gælder for de heromhandlede konstaterende standsningspåbud.

5.4.1. Forhåndsvarsling.

Miljøbeskyttelseslovens § 68, vandforsyningslovens § 74 og vandløbslovens § 77 indeholder krav om forhåndsvarsling af påbud og forbud. Det er i disse bestemmelser foreskrevet, at adressaten for et påtænkt påbud eller forbud skal underrettes skriftligt om sagen, inden der træffes afgørelse, og gøres bekendt med sin adgang til aktindsigt og til at udtale sig efter loven om offentlighed i forvaltningen. Ved ændringen af miljøbeskyttelsesloven i 1982 er det i denne lovs bestemmelser om forhåndsvarsling tilføjet, at adressaten bør opfordres til at bidrage med oplysninger, der kan belyse omkostninger, fordele og ulemper ved beslutningen. Dette krav om forhåndsvarsling af påbud/forbud efter de nævnte tre love gælder dog ikke, hvis øjeblikkelig afgørelse er påkrævet, eller hvis

underretningen må anses for åbenbar unødvendig.

Afgrænsningen af de tilfælde, hvor forhåndsvarsling kan undlades, synes ikke afværet med konstaterende standsningspåbud i tankerne. Det kan næppe have været hensigten, at et konstaterende standsningspåbud nogensinde skal forhåndsvarsles, og det sker næppe heller i praksis. I miljøstyrelsens vejledning nr. 4/1981 om bekæmpelse af ulovlig vandforurening er det da også under punkt 8 udtalt, at miljøbeskyttelseslovens regler om forhåndsvarsling ikke skal følges ved påbud om at bringe en ulovlig vandforurening til ophør. Skyldes en vandforurening overtrædelse af det indispensable forbud i miljøbeskyttelseslovens § 17 (mod at tilføre et vandområde andre forurenende stoffer end spildevand), savner det ganske mening at forhåndsvarse et påbud om at bringe forureningen til ophør.

5.4.2. Frist for efterkommelse.

De tre nævnte love bestemmer endvidere, at et påbud eller forbud skal indeholde en frist for afgørelsens efterkommelse (miljøbeskyttelseslovens § 67, vandforsyningslovens § 73, stk. 2, og vandløbslovens § 76, stk. 2). Krav om fristfastsættelse er i den bygge- og miljøretlige lovgivning endvidere knyttet til visse konstitutive påbud såsom indgreb efter byfornyelseslovens §§ 65-68 og påbud efter byggelovens § 18, stk. 2, om afhjælpning af farefremkaldende mangler ved en bygning.

Uden nærmere fortolkningsbidrag måtte det antages, at et krav om angivelse af en frist for efterkommeisen af et påbud/forbud ikke udelukker, at det udtrykkeligt kan kræves efterkommet straks. Ved ændringen af miljøbeskyttelsesloven i 1982 blev det imidlertid tilføjet i § 67, at det - uanset hovedreglen om fristfastsættelse - skal kunne bestemmes, at påbudet/forbudet skal efterkommes straks, når der er overhængende alvorlig fare for sundheden, eller når øjeblikkelig indgriben er påkrævet for at afværge væsentlig forurening eller forureningens udbredelse. Det er herefter i hvert fald usikkert,

om et konstaterende standsningspåbud over for en aktivitet, der kræver forudgående tilladelse efter miljøbeskyttelsesloven, kan kræves efterkommet straks, når der ikke er tale om en faresituation eller lignende. Denne mulige følge af tilføjelsen i lovens § 67 har næppe været tilsigtet.

5.4.3. Klagevejledning.

De fleste af de bygge- og miljøretlige love har bestemmelser om, at afgørelser, som kan påklages, skal indeholde klagevejledning. Det er udvalgets indtryk, at konstaterende standsningspåbud kun undtagelsesvis er ledsaget af klagevejledning. Dette forhold beror antagelig på, at vedkommende forvaltningsmyndighed normalt ikke vil anse et sådant forbud for at være en egentlig afgørelse. I den ovenfor nævnte vejledning nr. 4/1981 fra miljøstyrelsen er det således også anført under punkt 8, at miljøbeskyttelseslovens regler om klagevejledning ikke skal følges ved påbud om at ophøre med en ulovlig vandforurening.

5.5. Klagemulighederne

Det er imidlertid usikkert, om klageadgang over for konstaterende standsningspåbud er udelukket. Tvivlen skyldes dels affattelsen af klagebestemmelserne, dels at et standsningspåbud altid vil implicere en afgørelse af, at den iværksatte foranstaltning er omfattet af den pågældende forbudsnorm.

I nogle af de bygge- og miljøretlige love er genstanden for klage beskrevet som afgørelser truffet i henhold til en eller flere angivne bestemmelser og refererer dermed klart til selve den materielretlige afgørelse af, om en tilladelse kan meddeles og da på hvilke vilkår. Det gælder bl.a. by- og landzonelovens § 10 a, råstoflovens § 7, vandforsyningslovens § 81 og naturfredningslovens § 34, stk. 2. Fra sådanne bestemmelser må der kunne sluttes modsætningsvis til, at der ikke er hjemlet klageret over for et konstaterende

standsningsspåbud, som tilsigter at fremkalde grundlaget for den senere materielretlige afgørelse.

Andre af lovene beskriver klagegenstanden mere bredt som afgørelser i henhold til enten den pågældende lov som helhed eller dog adskillige kapitler i loven. Det gælder bl.a. miljøbeskyttelseslovens § 70, vandforsyningslovens § 75, vandløbslovens § 80 og naturfredningslovens § 58. I de tre førstnævnte love er det udtalt udtrykkeligt, at også påbud i henhold til lovene kan påklages, og sammenblandingen i miljøbeskyttelseslovens § 42 af konstaterende og konstitutive påbud gør det nærliggende at antage, at der er klageadgang over for i hvert fald et konstaterende standsningsspåbud, som refererer sig til en manglende tilladelse eller godkendelse efter miljøbeskyttelsesloven. Dette er da også antaget af miljøankenævnet i en afgørelse af 14. maj 1982. I denne afgørelse realitetsbehandlede nævnet en klage over miljøstyrelsens stadfæstelse af en kommunalbestyrelses standsningsspåbud vedrørende en uden godkendelse foretaget udvidelse af en kapitel 5-virksomhed, uanset at klageren ikke bestred nødvendigheden af en kapitel 5-godkendelse af udvidelsen.

Til den tvivl, der skyldes affattelsen af klagebestemmelserne, kommer, at et standsningsspåbud ud fra en logisk betragtning indbefatter myndighedens afgørelse af, at den påbegyndte aktivitet er omfattet af lovens krav om forudgående tilladelse. En sådan materielretlig afgørelse er givetvis genstand for påklage - også efter byggeloven og kommuneplanloven, der har begrænset klageadgangen til at angå retlige spørgsmål.

Imidlertid vil det i langt de fleste tilfælde være uden for reel tvivl, at den påbegyndte aktivitet, der ønskes standset indtil videre, krævede en tilladelse. Det volder f.eks. ikke vanskelighed eller tvivl at konstatere, at et byggeri er påbegyndt uden byggetilladelse, eller at der er startet grusgravning uden tilladelse efter råstofloven.

Undertiden kan det dog være noget tvivlsomt, om en forudgående tilladelse til udførelsen af den pågældende foranstaltning var nødvendig. Tvivlen kan navnlig opstå i relation til miljøbeskyttelseslovens § 35, stk. 1,

2. punktum, hvorefter en eksisterende kapitel 5-virksomhed ikke uden forudgående godkendelse må "udvides eller ændres bygningsmæssigt eller driftsmæssigt på en måde, som indebærer øget forurening". Også andre bestemmelser i den bygge- og miljøretlige lovgivning har en affattelse, der undertiden kan fremkalde rimelig tvivl om nødvendigheden af en forudgående tilladelse. Det gælder f.eks. særreglen i by- og landzonelovens § 6, hvorefter "erhvervsmæssig nødvendig" bebyggelse for jordbrugserhvervene ikke kræver zonelovstilladelse. I sådanne tilfælde vil et standsningsspåbud forudsætte, at den iværksatte foranstaltning krævede tilladelse, og påbudet vil dermed reelt indeholde en materielretlig afgørelse af dette spørgsmål, som givetvis kan påklages. Bortset fra de nævnte situationer omkring miljøbeskyttelseslovens § 35 vil området for reel tvivl dog normalt kun omfatte mindre væsentlige forhold inden for grænseområdet for den pågældende lovregels genstand.

Det er imidlertid udvalgets indtryk, at klagemyndigheden ikke desto mindre normalt vil være tilbøjelig til at optage en klage over et standsningsspåbud til realitetsbehandling, også selv om påbudet ikke reelt implicerer en afgørelse, eller selv om klageren ikke bestrider, at tilladelse skulle være indhentet.

5.6. Opsættende virkning af klage

I det omfang der må antages efter gældende ret at være adgang for den, der modtager et konstaterende standsningsspåbud, til at påklage påbudet, opstår der spørgsmål om opsættende virkning af en klage.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 72, vand- og forsyningslovens § 78, og vandløbslovens § 82 er det hovedreglen, at en klage har opsættende virkning for et påbud eller forbud, medmindre klagemyndigheden bestemmer andet. Indgivelse af (rettidig) klage fra den, der har modtaget påbudet/forbudet, vil altså fritage vedkommende for at efterkomme det, indtil klagemyndighedens afgørelse foreligger, men klagemyndigheden kan dog kræve påbudet/forbudet efterkommet uan-

set klagen. De nævnte tre love indeholder dernæst den undtagelse fra hovedreglen, at når særlige grunde taler derfor, kan forvaltningsmyndigheden forlange, at et påbud/forbud skal efterkommes uanset klage, men klagemyndigheden kan da tillægge klagen opsættende virkning - altså en spejlvending af hovedreglen.

Hovedreglen i disse tre love afviger fra, hvad der gælder efter den øvrige bygge- og miljøretlige lovgivning for klager over påbud. Eksempelvis er det således omvendt fastsat udtrykkeligt i byggelovens § 24, stk. 3, at klage over et påbud ikke har opsættende virkning, medmindre klagemyndigheden bestemmer det. En lignende ordning fremgår udtrykkeligt af byfornyelseslovens § 73, stk. 2. Og i råstoflovens § 24, stk. 3, er det for en med standsningspåbud beslægtet situation - tilbagekaldelse af en tilladelse til råstofindvinding på strandbredder - bestemt udtrykkeligt, at klage over tilbagekaldelsen ikke har opsættende virkning. Som udtalt af miljøministeren i folketinget (besvarelse af spørgsmål 1110 i 2. samling 1979-80, Folketingstidende sp. 11746) er byggelovens ordning udtryk for, hvad der efter almindelige forvaltningsretlige regler er gældende, når loven er tavs om spørgsmålet, således som det er tilfældet med bl.a. zoneloven, kommuneplanloven og naturfredningsloven.

Det er udvalgets indtryk, at klagemyndigheden er tilbøjelig til efter klagerens anmodning at tillægge en klage over et standsningspåbud opsættende virkning og dermed tillade aktiviteten fortsat. Det gælder i hvert fald, når det ikke umiddelbart er ganske utvivlsomt, at den standsede foranstaltning krævede forudgående tilladelse.

5.7. Særligt om tredjemandsklager

En anden særlig situation foreligger i tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden har tilladt en privat at udføre en foranstaltning, og hvor tilladelsen påklages af tredjemand.

5.7.1. Udtrykkelige lovbestemmelser.

Inden for den bygge- og miljøretlige lovgivning er denne situation i et vist omfang reguleret ved udtrykkelige lovbestemmelser.

I by- og landzonelovens § 12, naturfredningslovens § 58, jfr. §§ 34 og 45, og råstoflovens § 11 er det således bestemt, at en tilladelse i henhold til loven ikke må udnyttes, så længe klagefristen løber, og at en rettidig klage har opsættende virkning. Efter miljøbeskyttelseslovens § 72, den nye vandløbslovs § 82 og vandforsyningslovens § 78 gælder en lignende ordning, idet bygge- og anlægsarbejder, som en tilladelse i henhold til disse love forudsætter udført, ikke må påbegyndes, så længe klagefristen løber, og efter rettidig klage - medmindre klagemyndigheden bestemmer andet - heller ikke før klagemyndighedens afgørelse foreligger. Disse bestemmelser skal ses i sammenhæng med dels den lovbestemte klagefrist på 4 uger, dels lovenes krav om, at klageberettigede tredjemænd (privatpersoner med en individuel og væsentlig interesse i sagen samt - efter nogle af lovene - visse organisationer) skal underrettes om den meddelte tilladelse, eventuelt ved annoncering.

Det er med bestemmelser som de nævnte tilsigtet at afbalancere på den ene side hensynet til, at den der efter ansøgning har modtaget en tilladelse fra forvaltningsmyndigheden snarest kan udnytte tilladelsen, og på den anden side hensynet til en behørig varetagelse af modstående interesser. Den tilstræbte balance har ført til, at resultatet af forvaltningsmyndighedens afvejning kun kan blive efterprøvet af en anden myndighed, når begæring herom fremsættes inden for en ret kort frist. Så længe muligheden foreligger for, at forvaltningsmyndighedens tilladelse kan blive ændret, kan tilladelsen ikke lovligt udnyttes.

Der er ikke tvivl om, at ordningen i de nævnte love medfører en pligt for forvaltningsmyndigheden til at påse, at tilladelsen heller ikke faktisk bliver udnyttet i strid med denne beskyttelse af tredjemand. Hvis forvaltningsmyndigheden imidlertid ikke opfylder denne pligt, kan klagemyndigheden eller eventuelt overtilsynsmyndigheden naturligt-

vis underrette den, der udnytter tilladelsen, om de gældende bestemmelser og dermed søge at formå vedkommende til at ophøre med den ulovlige udnyttelse - med andre ord nedlægge et konstaterende standsningspåbud. Som det fremgår af afsnit 4.6., er det derimod uafklaret, hvilke midler klagemyndigheden eller overtilsynet efter gældende ret kan bringe i anvendelse, hvis dette standsningspåbud ikke efterkommes.

5.7.2. Kommuneplanloven og byggeloven.

Efter almindelige forvaltningsretlige regler er der adgang til tredjemandsklage også over kommunalbestyrelsens afgørelser i henhold til kommuneplanloven og byggeloven. I disse love findes der imidlertid ikke bestemmelser hverken om udsat ret til at udnytte en tilladelse eller om, at klageberettigede tredjemænd skal underrettes om den meddelte tilladelse. Den, der modtager en tilladelse efter disse love, kan straks udnytte tilladelsen. Det er følgelig af afgørende betydning for en klageberettiget tredjemands reelle retsstilling, om en klage umiddelbart medfører eller dog kan tillægges opsættende virkning for den meddelte tilladelse, således at arbejdet - hvis det allerede er påbegyndt - skal indstilles, indtil klagemyndigheden har taget stilling til klagen.

Kommuneplanloven indeholder ikke bestemmelser herom. Miljøministeriet (planstyrelsen) anser sig imidlertid principielt beføjet til i anledning af en nabo- eller anden tredjemandsklage at påbyde et efter byggetilladelse iværksat byggearbejde standset. Som det fremgår af miljøministerens udtalelse i folketinget (besvarelse af spørgsmål 1110 i 2. samling 1979-80, Folketingstidende sp. 11746) støttes denne opfattelse på almindelige - uskrevne - forvaltningsretlige regler.

Byggeloven indeholder i § 24, stk. 3, en bestemmelse om, at klage har opsættende virkning, hvis klagemyndigheden bestemmer det, men denne bestemmelse gælder alene klage over påbud og finder således ikke direkte anvendelse på den her omhandlede situation. Også boligministeriet (byggestyrelsen) anta-

ger imidlertid, at almindelige forvaltningsretlige regler fører til, at en tredjemandsklage kan tillægges opsættende virkning.

Det spørgsmål opstår herefter, om tredjemandsklagen skal være fremsat inden en vis frist, for at den kan gives opsættende virkning på udnyttelsen af den meddelte tilladelse. Kommuneplanloven fastsætter ingen klagefrist overhovedet. Byggeloven indeholder - i § 24, stk. 1 - en klagefrist, nemlig 4 uger "fra den dag, afgørelsen er meddelt den pågældende", men affattelsen af bestemmelsen viser tydeligt, at den ikke er udformet med henblik på tredjemandsklager. Byggestyrelsen antager på denne baggrund, at der ikke gælder nogen fast klagefrist for naboklager efter byggeloven, når den pågældende nabo ikke er blevet underrettet om den afgørelse, der påklages.

I praksis har tredjemandsklager efter kommuneplanloven og byggeloven navnlig foreligget i 3 typer af tilfælde. Den ene type angår naboklager over, at de to loves regler om forudgående naboorientering i visse sager om dispensation ikke har været overholdt, således at den meddelte dispensation lider af en tilblivelsesmangel og derfor må anses for ugyldig med den følge, at også den udstedte byggetilladelse er ugyldig. Den anden type angår tredjemandsklager over, at et byggeri ikke lovligt kunne være tilladt, før det var hjemlet i en lokalplan, og at den udstedte byggetilladelse derfor må anses for ugyldig. Den tredje type angår tredjemandsklager over, at der ved dispensation fra en lokalplan eller byplanvedtægt er tilladt en aktivitet, der kan udøves uden byggetilladelse, men hvis udøvelse havde nødvendiggjort en ny lokalplan, og at dispensationen derfor må anses for ugyldig. En del tilfælde, der i den senere tid har vakt offentlig interesse, hører til de to sidstnævnte typer.

I alle 3 typer vedrører klagen et retligt spørgsmål, som - klageberettigelse forudsat - kan indbringes for klagemyndigheden (byggelovens § 23, kommuneplanlovens § 48), men i alle typer kompliceres rekursen af, at kommunalbestyrelsen reelt har truffet to beslutninger i den pågældende sag.

I førstnævnte type (manglende naboorientering) går kommunalbestyrelsens ene beslut-

ning ud på at meddele den for byggearbejdet nødvendige dispensation fra en bestemmelse i byggelovgivningen (byggeloven eller bygningsreglementet) eller i planlægningslovgivningen (kommuneplanloven, en byplanvedtægt eller en lokalplan). Det kan f.eks. være en dispensation til at bygge nærmere nabo-skel, end der følger af de gældende regler. Kommunalbestyrelsens anden beslutning i sagen er på dette retlige grundlag at udstede den efter byggeloven nødvendige byggetilladelse til hele det ansøgte byggearbejde. I praksis fremtræder disse to beslutninger i sagen imidlertid oftest som én beslutning, nemlig om at udstede byggetilladelse.

Dette frembyder ikke i sig selv problemer, når det er fra byggelovgivningen, at dispensationen er meddelt. Både dispensationen og byggetilladelsen er da afgørelser i medfør af byggelovgivningen, som for så vidt angår retlige spørgsmål kan påklages til amtsrådet med adgang til videre påklage til boligministeriet (byggestyrelsen).

Derimod opstår der vanskeligheder, når dispensationen er meddelt fra en bestemmelse i kommuneplanloven, en byplanvedtægt eller en lokalplan. Klagemyndigheden er nemlig da miljøministeriet (planstyrelsen) for så vidt angår spørgsmålet, om dispensationen er ulovlig og ugyldig. Besvarelsen af dette spørgsmål er afgørende for, om byggetilladelsen lovligt kunne være udstedt. Dette følger af ordningen efter byggelovens § 16, stk. 3, og det er således en bestemmelse i byggelovgivningen, som kommunen ved sin udstedelse af byggetilladelse kan have overtrådt. Klagemyndigheden for kommunalbestyrelsens afgørelser i henhold til byggelovgivningen er imidlertid som nævnt amtsrådet og eventuelt boligministeriet (byggestyrelsen).

Det kunne herefter antages, at det alene er amtsrådet eller byggestyrelsen som klagemyndighed efter byggeloven, der har en muligt eksisterende beføjelse til at annullere byggetilladelsen eller - som det mindre - forlange af bygherren, at byggetilladelsens udnyttelse stilles i bero, indtil det rejste spørgsmål om dispensationens lovlighed og gyldighed er løst af planstyrelsen som klagemyndighed efter kommuneplanloven. En sådan

antagelse er dog næppe korrekt. Hvis der skal være et reelt indhold af adgangen efter kommuneplanloven til naboklage i de omhandlede situationer, må planstyrelsen selvstændigt kunne gribe ind. Denne indskriden vil formelt rette sig mod en udnyttelse af dispensationen, men har den følge, at byggetilladelsen ikke lovligt kan udnyttes.

I den anden type af tredjemandsklager (byggetilladelse før lokalplan) går den ene af kommunalbestyrelsens to beslutninger i sagen ud på, at kommuneplanlovens § 16, stk. 3, eller § 47, stk. 4, om lokalplanpligt ikke udelukker, at det ansøgte byggearbejde kan tillades udført. Den anden beslutning er på dette retlige grundlag at udstede byggetilladelse. Også i denne type af tredjemandsklager vil de to beslutninger i praksis fremtræde som én beslutning, nemlig om at udstede byggetilladelse. Beslutningen om at undlade lokalplan vil tilmed kun ganske undtagelsesvis være udtrykkelig. Spørgsmålet om lokalplanpligt for kommunen kan meget vel have været overvejet, men i langt de fleste tilfælde vil overvejelserne - når de fører til et benægtende svar - ikke resultere i en explicit stillingtagen. Der bliver da tale om en intern beslutning som forudsætning for byggetilladelsen. Først byggetilladelsen røber - udtalt - denne beslutning og gør den dermed til en stiltiende forvaltningsafgørelse, der er genstand for påklage.

Der opstår herved tilsvarende vanskeligheder som i den førstnævnte type af tredjemandsklager, hvor der er dispenseret fra en bestemmelse i planlægningslovgivningen. Planstyrelsen er klagemyndighed for kommunalbestyrelsens fortolkning af lokalplanpligten, og amtsrådet/byggestyrelsen er klagemyndighed for, om byggetilladelsen er ulovlig og ugyldig som følge af kommunens eventuelle overtrædelse af ordningen efter byggelovens § 16, stk. 3. Ligesom i den førstnævnte type sager må det formentlig være muligt for planstyrelsen selvstændigt at gribe ind. Denne indskriden vil formelt rette sig mod kommunalbestyrelsens - i almindelighed blot forudsætningsvis - beslutning om ikke at anse byggearbejdet for at nødvendiggøre lokalplan, men har den følge, at byggetilladelsen ikke lovligt kan udnyttes.

Som anført er det da også miljøministeriets opfattelse, at planstyrelsen som klagemyndighed efter kommuneplanloven har beføjelse til i begge de nævnte typer af tredjemandsklager at påbyde et efter byggetilladelse påbegyndt byggearbejde indstillet. Planstyrelsen har imidlertid ikke i noget tilfælde påbudt en privat bygherre at indstille et byggearbejde, der var påbegyndt i henhold til en byggetilladelse fra kommunen. I enkelte tilfælde, hvor tredjemand havde klaget over, at en byggetilladelse var meddelt i strid med kommunens lokalplanpligt, har planstyrelsen derimod anmodet kommunalbestyrelsen om at tilbagekalde tilladelsen indtil videre og drage omsorg for, at det påbegyndte byggeri blev indstillet. En sådan anmodning til kommunen kan formentlig tages som udtryk for, at planstyrelsen har ønsket at tillægge tredjemandsklagen opsættende virkning for det tilladte byggearbejde, men har fundet det nødvendigt at overlade til kommunalbestyrelsen som forvaltningsmyndighed efter byggeloven at tilbagekalde den efter byggeloven meddelte tilladelse. Planstyrelsen har da heller ikke kompetence til formelt at annullere selve byggetilladelsen.

Planstyrelsen er i øvrigt generelt meget tilbageholdende med på denne måde at ville tillægge en tredjemandsklage opsættende virkning. Det beror i første række på, at de relevante momenter for, om planstyrelsen kan påbyde arbejdet indstillet, indtil klagesagen er afgjort, kun sjældent foreligger tilstrækkeligt oplyst, når klagen modtages. Når de nødvendige oplysninger foreligger, vil hensynet til modtageren af tilladelsen ofte være så meget stærkere end på tidspunktet for klagens indgivelse, at dette hensyn nu får overvægt. En yderligere tilbageholdenhed skyldes som anført i miljøministerens ovennævnte udtalelse i folketinget, at der i almindelighed er tale om betydelige økonomiske konsekvenser af en standsning af det påbegyndte arbejde, og at et med urette nedlagt standningspåbud kan medføre et erstatningsansvar for staten.

I de relativt få tilfælde, hvor planstyrelsen kort efter modtaget tredjemandsklage har anmodet kommunalbestyrelsen om at standse (iværksættelsen af) det tilladte byggeri,

har kommunen efterkommet anmodningen. Der har dog foreligget et tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ikke mente, at den ved sin tilladelse efter byggeloven til nedrivning af en bygning havde overtrådt kommuneplanlovens regler, og afviste at efterkomme planstyrelsens anmodning om at standse nedrivningen under henvisning til, at der ikke var hjemmel for et påbud herom fra planstyrelsen til kommunen. Sagen gav anledning til, at miljøministeren i skrivelse af 16. februar 1978 til folketingets udvalg for fysisk planlægning tilkendegav som sin opfattelse, at planstyrelsens afgørelser i henhold til kommuneplanlovens § 48 må lægges til grund af kommunalbestyrelserne, indtil de eventuelt måtte blive omgjort af domstolene.

I den tredje type af tredjemandsklager (anden aktivitet uden lokalplan) har den pågældende aktivitet ikke krævet byggetilladelse efter byggeloven. Situationen er her den, at kommunalbestyrelsen enten har dispenseret fra en lokalplan eller byplanvedtægt til f.eks. ændret benyttelse af en eksisterende bygning eller har fortolket bestemmelserne i lokalplanen (byplanvedtægten) derhen, at den ændrede benyttelse var umiddelbart lovlig. I tilfælde som det sidstnævnte behøver der i øvrigt ikke at have foreligget en forespørgsel, men kommunens fortolkning kan føre til, at der blot ikke skrides ind mod den ændrede aktivitet.

Vanskelighederne for planstyrelsen som klagemyndighed er ved denne type af tredjemandsklager i princippet de samme som foran nævnt. De illustreres af et nyligt foreliggende tilfælde, hvor kommunen havde svaret benægtende på en forespørgsel, om en påtænkt anvendelse af en bygning ville stride mod en gældende byplanvedtægt for området, og følgelig havde tilladt anvendelsen. Godt 4 uger senere fremkom til planstyrelsen en tredjemandsklage herover. Ved sin afgørelse ca. 2 måneder efter klagen fandt planstyrelsen, at den ændrede benyttelse af bygningen ville være i strid med byplanvedtægten og nødvendiggøre tilvejebringelse af en lokalplan. Planstyrelsen pålagde samtidig kommunalbestyrelsen at tilbagekalde tilladelsen, hvilket straks derefter skete. Da modtageren af tilladelsen imidlertid gjorde

gældende, at der var truffet omfattende økonomiske dispositioner, før tredjemandsklagen var fremsat, og over for kommunen fremsatte et erstatningskrav på 4 1/2 mill. kr., tilbagekaldte planstyrelsen på kommunens anmodning sit pålæg. Det fremgår af planstyrelsens seneste afgørelse, at det blev anset for muligt, at kommunens tilladelse ville blive opretholdt ved en retsafgørelse, selv om tilladelsen måtte anses for ulovlig.

Som det fremgår, foreligger der en noget usikker retstilstand med hensyn til, hvilke beføjelser der efter gældende ret tilkommer klagemyndigheden i henhold til byggeloven og kommuneplanloven, når klage modtages fra tredjemand.

Det er også usikkert, i hvor lang tid klagemyndigheden har beføjelse til at kræve et tilladt byggeri standset i anledning af en tredjemandsklage (give klagen opsættende virkning). Spørgsmålet om, hvor den tidsmæssige grænse for udøvelsen af standsningsbeføjelsen går, er beslægtet, men ikke sammenfaldende med det i afsnit 6.3.3. omtalte spørgsmål om grænsen for en klagemyndigheds ret til at annullere en tilladelse, som forvaltningsmyndigheden har meddelt ulovligt. Hvis tilladelsen kan helt annulleres, er det åbenbart, at dens udnyttelse også midlertidigt kan stilles i bero ved et standsningspåbud. Men det er sandsynligt, at adgangen til et midlertidigt standsningspåbud er mere omfattende.

Hvert enkelt tilfælde må undergives en helhedsvurdering af en række omstændigheder. I de situationer, hvor tredjemand påstår lokalplanpligten krænkede, er de væsentligste omstændigheder på den ene side, om den af kommunalbestyrelsen anlagte fortolkning af lokalplanpligten er åbenbart urigtig, og på den anden side, om den, der har modtaget tilladelsen, har truffet økonomisk belastende dispositioner i tillid til tilladelsens lovlighed.

De nævnte momenter er bl.a. fremdraget af folketingets ombudsmand i et tilfælde af tredjemandsklage over en meddelt dispensation (beretningen for 1978, s. 684). I det pågældende tilfælde antog ombudsmanden i modsætning til klagemyndigheden, at dispensationen var ulovligt meddelt, idet der burde være tilvejebragt en byplanvedtægt.

Dispensationens ulovlighed kunne således ikke betegnes som åbenbar. Dispensationsmodtageren havde imidlertid ikke truffet væsentlige økonomiske dispositioner, før klagesagen blev afgjort. Ombudsmanden fandt, at klagemyndigheden derfor kunne og burde have annulleret dispensationen. En tidligere lignende sag (beretningen for 1966, s. 97) angik et med kommunens indforståelse igangværende byggeri i klar strid med en byplanvedtægt, som kommunen var i færd med at søge ændret for netop derved retligt at muliggøre byggeriet, og hvor der til ministeriet var fremkommet rettidige indsigelser mod vedtægtsændringen. Det fremgår af sagen, at der var ret store værdier bundet i byggeriet på det tidspunkt, da ministeriet modtog indsigelserne, og at en standsning af byggeriet ville betyde et meget alvorligt økonomisk afbræk for bygherren. Ombudsmanden kritiserede alligevel ministeriet for udvist passivitet.

De to ombudsmands-udtalelser illustrerer, at de to fremdragne væsentlige momenter, der indgår i vurderingen af, om en tilladelse kan helt annulleres, afbalancerer hinanden: Jo mere utvivlsomt overtrædelsen er, des mindre vægt kan der lægges på de økonomiske forhold. Med et vist større spillerum for vurderingen vil de samme momenter utvivlsomt efter gældende ret blive tillagt betydning for fastlæggelsen af den tidsmæssige grænse for klagemyndighedens ulovbestemte adgang til at tillægge en tredjemandsklage opsættende virkning og dermed nedlægge et (midlertidigt) standsningspåbud.

I de to nævnte sager fandt ombudsmanden, at klagemyndigheden havde haft ikke blot ret, men også pligt til at skride ind. Området for klagemyndighedens pligt til indskriden er dog utvivlsomt snævrere end området for klagemyndighedens ret.

5.8. Overtilsynets kompetence i øvrigt

Det netop behandlede spørgsmål angår situationen under en lovbestemt klageordning, hvor klage over en i henhold til loven med-

delt tilladelse indgives af en klageberettiget tredjemand. Dette spørgsmål leder over i spørgsmålet, om der uden for disse afgrænsede situationer kan være adgang for en anden myndighed end den umiddelbare forvaltningsmyndighed til at påbyde standsning indtil videre af en aktivitet, der er påbegyndt uden tilladelse.

Spørgsmålet kan i praksis navnlig opstå i tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden ikke har opfyldt sin tilsynspligt og med urette har undladt at nedlægge standsningspåbud. Spørgsmålet har antagelig sin største praktiske betydning i relation til miljøbeskyttelsesloven. Det kan i øvrigt opstå i alle tilfælde, hvor den interesse, der værnes gennem krav om forudgående tilladelse til en aktivitet, er af generel samfundsmæssig karakter og ikke kan ventes varetaget af kredsen af klageberettigede, som typisk er afgrænset efter kriteriet individuel og væsentlig interesse.

Spørgsmålet er behandlet i afsnit 4.6, hvor udvalget har måttet konkludere, at det er usikkert, om overtilsynet (uden for sin eventuelle stilling som klagemyndighed) efter gældende ret subsidiært kan udøve forvaltningsmyndighedens beføjelser i retshåndhævelsesøjemed direkte over for den private. Der er dog enighed i udvalget om, at overtilsynet kan underrette den, der udøver aktiviteten, om nødvendigheden af en tilladelse dertil og dermed søge at formå vedkommen- de til indtil videre at indstille aktiviteten. Det reelle problem er imidlertid, hvilke beføjelser der måtte tilkomme overtilsynet, hvis underretningen ikke får den tilsigtede virkning. Særligt for miljøbeskyttelseslovens område er det noget usikkert, om det tør udledes af bestemmelsen i lovens § 57 - beføjelsen for miljøministeren (miljøstyrelsen) til at pålægge forvaltningsmyndigheden at tage en konkret sag op til behandling og beslutning - at andre beføjelser for overtilsynet med sigte på lovens overholdelse dermed er udelukket.

5.9. Udvalgets overvejelser og forslag

Udvalget har på denne baggrund drøftet, om de gældende regler om standsningspåbud i den heromhandlede snævre betydning kan anses for tilfredsstillende.

På en del punkter kan den gældende retstilstand ikke beskrives med tilstrækkelig sikkerhed, og udvalget har overvejet, om der gennem udtrykkelig regelfastsættelse kan og bør opnås en afklaring.

På andre punkter hviler retstilstanden på uskrevne forvaltningsretlige regler. Selv om retstilstanden må anses for ret sikker, og selv om den findes tilfredsstillende, er det dog et spørgsmål, om den bør finde udtryk i formelle bestemmelser.

Endelig har udvalget overvejet, om der er anledning til at foreslå retstilstanden ændret.

5.9.1. Lovfæstelse af standsningsbeføjelsen.

Udvalget finder, at det rummer en alvorlig svækkelse af den almindelige retsbevidsthed, hvis der ikke normalt skrides ind straks over for en aktivitet, der foregår uden lovpåbudt tilladelse.

Det gælder navnlig i tilfælde, hvor det beror på en vurdering af modstående hensyn, om tilladelsen kan meddeles. Hvis et påbegyndt arbejde, f.eks. et byggeri, fortsættes og måske endog fuldføres, inden der er taget stilling til dets godkendelse, vil de faktisk etablerede forhold uvægerligt indgå i overvejelserne, ikke mindst hvis der er foretaget betydelige investeringer i arbejdet. Der opstår da et hensyn til at undgå værdispild. Vedkommende forvaltningsmyndighed står derfor ikke helt frit i sin interesseafvejning inden for de rammer, som den pågældende lov har fastsat. I samme grad, hvori værdispildbetragtningen påvirker afgørelsen, opstår der en af lovgivningen utilsigtet ulighed over for dem, der overholder kravet om forudgående tilladelse. Denne ulighed afbødes ikke af en strafferetlig sanktion i anledning af overtrædelsen, dels fordi der kun sjældent sker retsforfølgning i sådanne tilfælde, dels

fordi strafsanktionen - når en straffesag gennemføres - påvirkes af forvaltningsmyndighedens passivitet over for en lovovertrædelse, som myndigheden har haft kendskab til, og derfor bliver ganske ubetydelig.

Forholdet er særlig betænkeligt i tilfælde, hvor loven indeholder indsigelses- eller klageret for personer eller foreninger o.lign., som repræsenterer modstående hensyn til dem, der kan påberåbes til støtte for en tilladelse - og da navnlig når der tilmed allerede foreligger en klage over den aktivitet, der foregår uden tilladelse. Hvis aktiviteten i en sådan situation ikke kræves indstillet, og hvis tilladelse senere meddeles, har begivenhedsforløbet under alle omstændigheder efterladt det indtryk, at der ved den endelige afgørelse har været lagt vægt på de faktisk etablerede forhold, og at det derfor kan betale sig ikke på forhånd at søge den nødvendige tilladelse.

Forvaltningsmyndigheden må derfor nedlægge et standsningspåbud omgående efter kendskab til, at en aktivitet er påbegyndt uden den lovpåbudte tilladelse. Kun ganske ekstraordinære, nødrætslignende forhold kan begrunde en undladelse heraf.

At forvaltningsmyndigheden har ret - og i kraft af sin tilsynspligt også pligt - til at standse en aktivitet, der foregår uden den nødvendige tilladelse, er da utvivlsomt også gældende ret inden for hele den bygge- og miljøretlige lovgivning, selv om kun miljøbeskyttelsesloven indeholder en udtrykkelig hjemmel for et sådant standsningspåbud. Hovedspørgsmålet er derfor blot, om det bør gives udtryk i særlige bestemmelser herom.

For en lovfæstelse af standsningsbeføjelsen taler, at enhver tvivl om dens eksistens derved udelukkes. Beføjelsen er imidlertid så selvfølgelig, at en udtrykkelig lovhjemmel er upåkrævet. Hertil kommer, at problemet i praksis ikke er, om forvaltningsmyndigheden har ret til at påbyde standsning af et uden tilladelse påbegyndt arbejde, men om myndigheden har pligt dertil. Dette spørgsmål forekommer imidlertid at være besvaret tilfredsstillende, hvis udvalgets forslag i afsnit 4.7.1. om lovfæstelse af tilsynspligten følges. Endvidere vil de bestemmelser, som udvalget foreslår nedenfor i afsnit 5.9.3. og

5.9.4., indeholde en klar forudsætning om, at der kan nedlægges konstaterende standsningspåbud. Udvalget stiller derfor ikke forslag om en selvstændig lovfæstelse af standsningsbeføjelsen.

5.9.2. Deltilladelser efter byggeloven.

I afsnit 5.3. er beskrevet praksis med hensyn til en opspaltning af en byggetilladelse efter byggeloven i en hovedtilladelse og forudgående og/eller efterfølgende tilladelser vedrørende bestanddele af det pågældende byggeri. Det er imidlertid betænkeligt, at denne praksis ikke har udtrykkelig hjemmel i byggeloven, når loven udtaler, at et byggearbejde ikke må påbegyndes uden byggetilladelse. Det er betænkeligt, for det første fordi ordningen svækker det klare udgangspunkt, at der er pligt for vedkommende myndighed til at skride ind over for arbejder, der påbegyndes uden den lovpåbudte tilladelse. Og for det andet, fordi kontrollen med overholdelsen af anden lovgivning end byggeloven i vidt omfang er kædet på byggetilladelse.

Da den anlagte praksis imødekommer et praktisk behov og må anses for reelt problemløs i relation til byggeloven, foreslår udvalget, at der tilvejebringes lovhjemmel for at opdele en byggetilladelse i deltilladelser. En tilladelse til at udføre støbearbejdet ved et nybyggeri vil da klart være en (del)byggetilladelse, som er undergivet reglerne om, at byggetilladelse ikke må udstedes, før der foreligger nødvendig tilladelse eller godkendelse af det ansøgte i medfør af anden lovgivning. Forslaget gør det i øvrigt muligt at begrænse en byggetilladelse, så at den ikke omfatter det ansøgte byggearbejde i dets helhed. Ved erhvervsbyggeri, der nødvendiggør godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, vil der i så fald ofte kunne opnås en smidiggørelse af administrationen til letelse for erhvervslivet.

Udvalget gør opmærksom på, at forslaget vil nødvendiggøre ændringer i affattelsen af de blanketter, der sædvanligvis anvendes som led i byggesagsbehandlingen.

5.9.3. Sagsbehandlingsregler.

Som påpeget i afsnit 5.4.1. og 5.4.2. er det uheldigt, at bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven og vandløbsloven om forhåndsvarsling af påbud og fastsættelse af frist for efterkommelse af påbud kan give anledning til tvivl om, hvorvidt de også finder anvendelse på konstaterende standsningspåbud. Udvalget finder det ikke rimeligt begrundet i hensyn til den pågældende, hverken at der skal ske forhåndsvurdering af eksempelvis et standsningspåbud over for en særlig forurenende virksomhed som omhandlet i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, der klart er påbegyndt uden den nødvendige godkendelse efter lovens § 35, eller at et konstaterende standsningspåbud kun i faretilfælde o. lign. kan kræves efterkommet straks. Tværtimod kan en sådan ordning give anledning til en urimelig trænering og derved svække både effektiviteten i miljøbeskyttelsen og den almindelige retsfølelse.

Udvalget foreslår derfor for det første, at sammenblandingen af konstaterende og konstitutive påbud i miljøbeskyttelseslovens § 42 opløses, således at påbud om indtil videre at standse en aktivitet, der foregår uden godkendelse (efter lovens § 35), ligesom i den øvrige lovgivning er uden udtrykkelig lovhjemmel.

Udvalget foreslår dernæst, at bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens §§ 67 og 68, vandforsyningslovens §§ 73 og 74 og vandløbslovens §§ 76 og 77 begrænses, så de udtrykkeligt ikke omfatter konstaterende standsningspåbud. Dette kan i miljøbeskyttelsesloven ske ved indsættelse af en ny paragraf § 68 a: “§ 67 og § 68, stk. 1, finder ikke anvendelse på påbud om standsning af virksomhed, som er påbegyndt uden tilladelse eller godkendelse”. Tilsvarende bestemmelser kan indsættes i vandforsyningsloven og vandløbsloven. Det vil følge af sådanne nye bestemmelser, at forhåndsvarsling m.v. så meget desto mere ikke kræves ved påbud om standsning af en aktivitet i strid med en indispensabel forskrift.

I forbindelse med gennemførelsen af sådanne lovændringer bør det i cirkulære- eller vejledningsform tilkendegives, at forhånds-

varsling efter den pågældende lov dog almindeligvis bør gives, hvis der er rimelig tvivl om, hvorvidt den påbegyndte aktivitet kræver tilladelse.

5.9.4. Begrænsninger i klageadgangen.

Det fremgår af afsnit 5.5., at det efter gældende ret er usikkert, om et konstaterende standsningspåbud kan påklages efter den pågældende lovs nærmere bestemmelser om klage, og at denne usikkerhed oftest fører til realitetsbehandling af en klage.

I langt de fleste tilfælde, hvor en ulovligt påbegyndt aktivitet kræves standset, er der ikke tvivl om, at påbegyndelsen krævede tilladelse. Forvaltningsmyndighedens nedlæggelse af et standsningspåbud vil derfor som altovervejende regel være retligt korrekt. På denne baggrund kan retssikkerhedshensyn efter udvalgets opfattelse ikke tilstrækkeligt motivere en ubegrænset klageadgang over for et konstaterende standsningspåbud. Udgangspunktet må tværtimod være, at den, der modtager et påbud om at indstille en aktivitet, som er påbegyndt uden den i loven krævede forudgående tilladelse, ikke skal kunne påklage påbudet. Dette udgangspunkt bør dog forlades, hvis den pågældende vil gøre gældende, at aktiviteten slet ikke kræver forudgående tilladelse og derfor foregår fuldt lovligt. Der er i så fald rejst tvivl om rigtigheden af den materielretlige afgørelse (fortolkning), der ligger som en forudsætning bag standsningspåbudet.

Udvalget foreslår derfor, at klagereglerne i de pågældende love suppleres med en udtrykkelig bestemmelse om, at et konstaterende standsningspåbud ikke kan påklages, medmindre det gøres gældende, at den pågældende virksomhed ikke kræver forudgående tilladelse.

5.9.5. Tredjemandsklager.

Det foranstående afsnit 5.9.4. omhandler klage over et standsningspåbud fra den, der

har modtaget påbudet. I dette underafsnit behandles klage fra tredjemand over, at forvaltningsmyndigheden tolererer en uden tilladelse påbegyndt aktivitet, eller at forvaltningsmyndigheden ligefrem udtrykkeligt har tilladt aktiviteten, men derved har handlet uden for sin kompetence eller overtrådt sagsbehandlingsregler til beskyttelse af tredjemands interesser.

5.9.5.1. Aktivitet uden tilladelse.

Hvis aktiviteten er påbegyndt uden lovpåbudt tilladelse, og forvaltningsmyndigheden med kendskab til aktiviteten tolererer den, kan denne passivitet undertiden betragtes som en stiltiende meddelt tilladelse. Hvis en tredjemand, der ville være klageberettiget over for en udtrykkeligt meddelt tilladelse, herefter indgiver rettidig klage til klagemyndigheden over forvaltningsmyndighedens passivitet, og hvis der efter lovens rekursregler er knyttet (eller kan knyttes) opsættende virkning til en klage, er der ikke tvivl om, at klagemyndigheden kan forlange aktiviteten indstillet, indtil klagesagen er afgjort. Krav herom kan stilles - det vil sige et konstaterende standsningspåbud nedlægges - af klagemyndigheden direkte over for den, der udøver aktiviteten. Gældende ret er for så vidt utvivlsom. I den beskrevne situation er det retlige problem blot, inden for hvilken tidsramme tredjemandsklagen kan anses for rettidig, eftersom der ikke kan fastslås et bestemt tidspunkt for klagefristens påbegyndelse. Dette spørgsmål egner sig imidlertid ikke til regulering i lovbestemmelser, men må afgøres konkret ud fra omstændighederne i den pågældende sag.

Når forvaltningsmyndigheden er et kommunalt råd, er det derimod tvivlsomt, om klagemyndigheden efter gældende ret kan udøve andre af forvaltningsmyndighedens beføjelser direkte over for den private, såfremt forvaltningsmyndigheden undlader at håndhæve standsningspåbudet, eller om klagemyndigheden er henvist til at anmode den kommunale tilsynsmyndighed om at gribe ind over for forvaltningsmyndigheden.

Det forslag, som et flertal af udvalgets medlemmer har stillet i afsnit 4.7.8. om overtilsyn, vil afklare spørgsmålet. Forslaget giver overtilsynsmyndigheden en klar hjemmel til indskriden direkte over for den private. Selv om klagemyndigheden (f.eks. miljøankenævnet og overfredningsnævnet) ikke er overtilsynsmyndighed efter den pågældende lov, kan der næppe være tvivl om, at overtilsynet ialfald efter klagemyndighedens anmodning i givet fald vil benytte denne hjemmel.

Mindretallet vedrørende det nævnte forslag finder **det** rigtigst, at hverken klagemyndigheden eller overtilsynsmyndigheden tillægges videregående beføjelser over for den private, end der måtte følge af gældende ret. Klagemyndigheden eller den centrale styrelse bør i øvrigt være henvist til at overlade spørgsmålet til den kommunale tilsynsmyndighed. Mindretallet henviser herved til dets udtalelse i afsnit 4.7.8.

5.9.5.2. Aktivitet i henhold til byggetilladelse eller dispensation fra byggelovens § 22 eller kommuneplanlovens § 47.

Hvis et byggeri er påbegyndt i henhold til en byggetilladelse fra kommunen, som implicerer en dispensation fra byggelovgivningen, og en klageberettiget tredjemand over for amtsrådet som klagemyndighed gør gældende, at sagsbehandlingsregler (især kravet om naboorientering) derved er overtrådt, er det efter gældende ret noget usikkert, hvilke beføjelser der tilkommer amtsrådet.

En tilsvarende tvivl foreligger, når et byggeri er påbegyndt i henhold til byggetilladelse, og en klageberettiget tredjemand over for planstyrelsen gør gældende, at bestemmelser i kommuneplanloven har været til hinder for byggetilladelsens lovlige udstedelse. Som nævnt i afsnit 5.7.2. mener planstyrelsen sig beføjet til ved spørgsmål om lokalplanpligt at tillægge klagen opsættende virkning og i konsekvens heraf påbyde byggeriet indstillet indtil videre, men i praksis anmoder planstyrelsen kommunalbestyrelsen om at søge byggeriet standset. Hjemmelen for at påbyde det

efter byggeloven tilladte byggeri stoppet indtil videre, er imidlertid ikke utvivlsom. Beføjelsen kan ikke støttes på nogen bestemmelse i hverken kommuneplanloven eller byggeloven, men må søge sin hjemmel i u-skrevne retsgrundsætninger.

Udvalget finder det nødvendigt, at denne hjemmelsusikkerhed bringes ud af verden.

Den bestemmelse, som i afsnit 4.7.8. om overtilsyn af udvalgets flertal er foreslået indsat i lovene, vil næppe i alle tilfælde fjerne hjemmelstvivlen. Bestemmelsens indsættelse i kommuneplanloven vil give planstyrelsen adgang til at benytte de beføjelser, som tilkommer kommunalbestyrelsen, når der foregår en i forhold til denne lov ulovlig aktivitet. Er der tale om tilblivelsesmangler ved en i henhold til kommuneplanlovens § 47 meddelt dispensation (f.eks. manglende naboorientering), vil bestemmelsen ganske vist give planstyrelsen hjemmel til at forbyde dispensationsmodtageren indtil videre at udnytte dispensationen uanset den af kommunen udstedte byggetilladelse. Men angår klagen lokalplanpligten for kommunalbestyrelsen - såvel efter § 16, stk. 3, som efter § 47, stk. 4 - er den foreslåede bestemmelse ikke tilstrækkelig til helt at afklare tvivlen, om planstyrelsen har beføjelse til at påbyde den, der har modtaget byggetilladelsen eller dispensationen at standse den tilladte aktivitet. Det er nemlig ikke ganske sikkert, at kommunalbestyrelsen selv kunne standse den aktivitet, som kommunalbestyrelsen netop har tilladt.

Udvalget må imidlertid anse det for ønskeligt, at der er reel mulighed for, at en rettidig klage fra en klageberettiget tredjemand kan blive taget til følge. Kommuneplanloven har medført en ganske vidtstrakt decentralisering og afskåret administrativ klage over det skøn, som kommunalbestyrelsen udøver inden for lovens rammer. Ved lovens tilblivelse stod det bl.a. på denne baggrund som særdeles væsentligt for folketingsudvalgets flertal (alle udvalgets medlemmer bortset fra fremskridtspartiets), at der blev adgang for en ret vid kreds til at indbringe retlige spørgsmål for ministeriet (planstyrelsen) til endelig administrativ afgørelse. Om der som følge af et ansøgt byggearbejde m.v. foreligger lokal-

planpligt, er et sådant retligt spørgsmål. En adgang til reel efterprøvelse af spørgsmål om lokalplanpligtens omfang er da også af væsentlig betydning, fordi kommuneplanloven ikke blot i vid udstrækning varetager egentlige nabohensyn, men tillige fordi lokalplanpligten er et afgørende led i den tilsigtede rambestyring.

Hvis kommunalbestyrelsens fortolkning af kommuneplanlovens bestemmelser om lokalplanpligt fører til, at der i det aktuelle tilfælde ikke kræves lokalplan, og når byggetilladelse eller § 47-dispensation derfor meddeles eller aktivitetens umiddelbare lovlighed tilkendegives, kan der kun komme reelt indhold i den tilsigtede kontrol med kommunalbestyrelsernes afgørelser af retlige spørgsmål, såfremt planstyrelsen som klagemyndighed har mulighed for at kræve aktiviteten indstillet, indtil den indgivne tredjemandsklage er afgjort. Igangsætningen eller fortsættelsen af et byggeri vil let fremkalde en situation, hvor det bliver i hvert fald faktisk umuligt at få byggeriet fjernet, selv om tredjemandsklagen var berettiget.

Der foreligger imidlertid også et hensyn til den, der har modtaget tilladelsen fra kommunen. Den pågældende bør som udgangspunkt efter en kortere tids forløb kunne gå ud fra, at tilladelsens gyldighed ikke kan anfægtes. Dette er i den øvrige bygge- og miljøretlige lovgivning sikret dels ved fastsættelse af en klagefrist, dels ved krav om, at alle der kan påklage en meddelt tilladelse skal underrettes om tilladelsen, eventuelt ved annoncering. Men hverken kommuneplanloven eller byggeloven indeholder sådanne bestemmelser.

Det er derfor nærliggende at forestille sig en tilsvarende ordning overført på byggetilladelser efter byggeloven. Udvalget kan imidlertid ikke anbefale dette. Det årlige antal byggetilladelser er endog meget stort, og det er kun i et lille fåtal tilfælde, at der opstår spørgsmål om lokalplanpligt. Disse tilfælde kan ikke på forhånd af grænses ved generelle kriterier, og ordningen måtte derfor gælde alle byggetilladelser. Men det forekommer ikke rimeligt at kræve samtlige byggetilladelser annonceret blot for i tide at opfange tredjemandsklager over en mulig tilsidesættelse

af lokalplanpligten. Og hvis der ikke kræves offentliggørelse af byggetilladelser, savner det mening at indføre en fast klagefrist for tredjemandsklager regnet fra tilladelsens udstedelse. Tredjemand vil jo normalt først få kendskab til tilladelsen, når den tilladte foranstaltning bringes til udførelse.

Tilsvarende forhold gør sig gældende ved § 47-dispensationer og tilkendegivelser af, at en aktivitet er umiddelbart lovlig og ikke kræver dispensation. Udvalget skal dog pege på, at problemernes omfang formentlig kunne reduceres noget, hvis de naboer m.v., der var underrettet om dispensationsansøgningen og udtalte sig imod det ansøgte, også bliver underrettet om den afgørelse, kommunen træffer. I så fald vil de pågældende naboer have anledning til ret omgående at gøre gældende over for klagemyndigheden, at dispensationen ikke lovligt kunne være meddelt, fordi der forelå lokalplanpligt.

Udvalget finder imidlertid at måtte tage udgangspunkt i, at kommunalbestyrelsens overtrædelse af lokalplanpligten efter gældende ret, jfr. afsnit 6.3., kan medføre, at den udstedte byggetilladelse eller meddelte § 47-dispensation er ugyldig, selv om modtageren er i god tro, og selv om spørgsmålet først rejses nogen tid efter at tilladelsen er meddelt. I sådanne tilfælde vil kommunen i almindelighed være erstatningsansvarlig for det tab, som modtageren af tilladelsen har lidt. Men som retspraksis også viser, kan tilladelsen trods ulovligheden blive opretholdt som gyldig, og kommunen vil da i almindelighed være erstatningsansvarlig for det tab, som derved er påført tredjemand. Afgørende for, om det ene eller andet resultat nås, er bl.a. de involverede privatøkonomiske interesser og dermed ofte, hvor langt et byggeri m.v. er fremskredet, før spørgsmålet rejses.

Efter udvalgets opfattelse må bestræbelserne derfor rettes mod så vidt muligt at undgå, både at den, der har modtaget tilladelsen, skuffes i sine forventninger til tilladelsens lovlighed og gyldighed, og at tredjemandsbeskyttelsen for ofte må konverteres til et erstatningskrav. Et flertal af udvalget finder, at dette bedst - omend ikke fuldstændigt - kan opnås ved en ordning, hvorefter tvivl om der foreligger lokalplanpligt kan blive afkla-

ret på et tidligt tidspunkt, og hvorefter en tredjemandsklage over kommunalbestyrelsens fortolkning af lokalplanpligten med sikkerhed kan tillægges opsættende virkning på udnyttelsen af byggetilladelsen eller dispensationen. En sådan ordning har betydning, uanset hvordan lokalplanpligten afgrænses.

Udvalgets flertal foreslår derfor for det første, at der indføres en adgang til at opnå bindende forhåndsbesked fra miljøministeren (planstyrelsen) om lokalplanpligt. Forslaget indebærer to tilføjelser til kommuneplanloven:

I § 16, stk. 3, tilføjes: "Miljøministeren skal efter anmodning træffe bindende afgørelse af, om en påtænkt udstykning eller bygge- eller anlægsarbejde er omfattet af 1. pkt."

I § 47, stk. 4, tilføjes: "Miljøministeren skal efter anmodning træffe bindende afgørelse af, om en påtænkt afvigelse er omfattet af 1. pkt."

De foreslåede bestemmelser er udformet således, at den bindende forhåndsbesked kan begæres ikke alene af kommunalbestyrelsen, men af enhver med retlig interesse i spørgsmålet, d.v.s. både den, der påtænker at udføre foranstaltningen og tredjemænd, der ville være klageberettigede over for tilladelsen. I de foreslåede bestemmelser betegnes ministerens (planstyrelsens) afgørelse som bindende. Det er herved tilsigtet at angive, at afgørelsen ikke kan ændres senere, og at den dermed fastlåses udfaldet af en eventuel klagesag efter § 48, hvis grundlaget for klagesagen er identisk med grundlaget for forhåndsbeskeden. Udvalget finder det ikke betænkeligt, at den sædvanlige ret til kontradiktion under en klagesag derved tilsidesættes. Spørgsmålet om en ønsket foranstaltning udløser lokalplanpligt er et retligt spørgsmål, hvor en "modpartsprocedure" for planstyrelsen har mindre betydning for resultatet, og i hvert fald er der så betydelige generelle fordele knyttet til en tidlig afgørelse af spørgsmålet, at kontradiktionsprincippet bør vige. I øvrigt er de foreslåede bestemmelser ikke til hinder for, at planstyrelsen kan indhente udtalelser om spørgsmålet, før den bindende forhåndsbesked afgives.

De foreslåede bestemmelser vil efter ud-

valgsflertallets vurdering kunne få en væsentlig indflydelse på, om en meddelt tilladelse i strid med lokalplanpligten ved en efterfølgende bedømmelse kan opretholdes som gyldig. Denne antagelse beror på, at bestemmelserne vil tilskynde både den, der anmoder om tilladelsen og - navnlig - kommunen til i tvivlstilfælde at få spørgsmålet om tilladelsens lovlighed løst på forhånd. Når denne mulighed for afklaring foreligger, vil manglende udnyttelse af muligheden ofte kunne medføre, at det ud fra en risikobetragtning kommer bygherren og/eller kommunen til skade, således at der senere - også efter byggeriets fuldførelse - i givet fald lettere kan statueres ikke blot ulovlighed, men tillige ugyldighed af byggetilladelsen.

Udvalgsflertallet foreslår dernæst, at det bestemmes udtrykkeligt i kommuneplanloven, at en tredjemandsklage vedrørende lokalplanpligten har opsættende virkning, hvis aktiviteten ikke er fysisk påbegyndt, og at klagen kan tillægges opsættende virkning, hvis aktiviteten er påbegyndt. Bestemmelserne foreslås indsat i lovens § 48 som nye stykker efter stk. 2:

"Stk. 3. Når klagen vedrører spørgsmålet, om et af kommunalbestyrelsen tilladt bygge- eller anlægsarbejde har nødvendiggjort tilvejebringelse af en lokalplan som følge af bestemmelsen i § 16, stk. 3, 1. pkt., må arbejdet ikke påbegyndes, før miljøministeren bestemmer andet. Ministeren påser, at den, der har modtaget kommunalbestyrelsens tilladelse, får underretning om klagen og om reglen i 1. pkt. Er arbejdet allerede påbegyndt, kan ministeren påbyde det standset.

Stk. 4. Stk. 3 finder tilsvarende anvendelse, når klagen vedrører spørgsmålet, om en af kommunalbestyrelsen tilladt afvigelse fra bestemmelser i en lokalplan eller en af de efter § 59, stk. 2, opretholdt planer m.v. har nødvendiggjort tilvejebringelse af en lokalplan som følge af bestemmelsen i § 47, stk. 4.

Stk. 5. Stk. 3 og 4 finder ikke anvendelse, når miljøministeren efter § 16, stk. 3, 3. pkt., henholdsvis § 47, stk. 4, 2. pkt., har afgjort, at den pågældende foranstaltning eller afvigelse kan foretages uden lokalplan."

De foreslåede bestemmelser fjerner tvivlen

efter gældende ret om, hvorvidt en tredjemandsklage angående lokalplanpligten kan medføre, at kommunens byggetilladelse/dispenstation ikke kan udnyttes, før klagen eventuelt afvises. Hvis den af kommunen tilladte aktivitet ikke er fysisk påbegyndt, vil klagen - når den er kommet til tilladelsesmodtagerens kundskab - umiddelbart have opsættende virkning på tilladelsens udnyttelse. Såvel dette som at klagemyndigheden kan bestemme andet, svarer til ordningen efter bl.a. miljøbeskyttelsesloven. Hvis aktiviteten derimod er påbegyndt, beror det på klagemyndigheden, om klagen skal have opsættende virkning. En række omstændigheder vil være bestemmende for klagemyndighedens beslutning herom, herunder tidspunkterne for klagens indgivelse og aktivitetens påbegyndelse, aktivitetens karakter og - navnlig - en vurdering af, om klagen umiddelbart forekommer grundløs.

Om en klage vil få opsættende virkning direkte som følge af lovbestemmelsen, er i forslaget knyttet til den fysiske påbegyndelse af den tilladte aktivitet. Dette kunne anses for betænkeligt, fordi den, der har modtaget tilladelsen, som oftest forinden vil have foretaget økonomiske dispositioner i tillid til tilladelsens lovlighed og gyldighed, og fordi der ikke gælder - og ikke med rimelighed kan fastsættes - nogen klagefrist. Efter flertallets opfattelse afbødes denne betænkelighed imidlertid tilstrækkeligt af de øvrige elementer i forslaget. For det første kan efter forslaget miljøministeren i det enkelte tilfælde bestemme, at klagen ikke skal have opsættende virkning. Ministeren (formentlig planstyrelsen efter delegation) må forventes at ville anvende denne beføjelse efter en konkret vurdering, hvori bl.a. indgår, om klagen umiddelbart forekommer grundløs, og i hvilket omfang tilladelsesmodtageren har foretaget økonomiske dispositioner på grundlag af tilladelsen. Dernæst kan efter forslaget også den, der vil ansøge om eller har modtaget en tilladelse, opnå en forhåndsbesked om lokalplanpligten, der afskærer senere tredjemandsklage. I de fleste tilfælde, hvor der kan være reel tvivl om lokalplanpligtens indtræden, vil den, der modtager tilladelsen, være klar over denne tvivl, og det bør da væ-

re vedkommendes egen risiko, om tvivlen skal bringes ud af verden ved bindende forhåndsbesked, før der træffes økonomiske dispositioner.

Mindretallet (de kommunale organisationers repræsentanter) finder, at flertalsforslagene er overdimensionerede. Forslagene vil efter mindretallets opfattelse føre til uforholdsmæssigt mange forespørgsler til miljøministeriet (planstyrelsen), om en påtænkt aktivitet udløser lokalplanpligt for kommunalbestyrelsen. Med de retsvirkninger, der efter forslagene er knyttet til ikke at indhente forhåndsbesked, må det antages at ville blive anset som et nødvendigt led i næsten ethvert projekteringsarbejde for en sikkerheds skyld at få fastslået bindende, at aktiviteten kan udøves uden lokalplan. Der er ikke forelagt udvalget eksempler fra praksis, som efter mindretallets opfattelse kan begrunde dette yderligere led i projekteringen af byggearbejder og det betydelige ressourceforbrug hos det offentlige - både i centraladministrationen og i den pågældende kommune - som besvarelsen af forespørgslerne vil medføre. Mindretallet går ud fra, at planstyrelsen på forespørgsel fra en kommune eller andre umiddelbart interesserede kan og vil udtale sig vejledende om spørgsmålet om lokalplanpligt i en aktuelt foreliggende situation. Denne mulighed for at få belyst spørgsmålet i tilfælde, hvor der er reel tvivl, er - tillige med en udbygning af planstyrelsens generelle vejledningsvirksomhed omkring lokalplanpligten - efter mindretallets vurdering fuldt tilstrækkelig.

Mindretallet finder det heller ikke hverken nødvendigt eller ønskeligt, at tredjemandsklager over manglende lokalplan generelt tillægges opsættende virkning, når det pågældende byggearbejde ikke er fysisk påbegyndt, og når der - hvis flertalsforslaget om bindende forhåndsbesked gennemføres - ikke er indhentet en sådan forhåndsbesked. Kommuneplanloven afgrænser kredsen af klageberettigede meget vidt, og flertalsforslaget kan befrygtes at give anledning til misbrug af klagereglerne. Under alle omstændigheder er det overordentlig sjældent, at der meddeles tilladelse i strid med lokalplanpligten, hvorimod tilladelsesmodtageren i prak-

sis altid forelægger økonomiske dispositioner på grundlag af tilladelsen, før arbejdet påbegyndes fysisk. Mindretallet finder, at det bør afhænge af klagemyndighedens konkrete vurdering, om en tredjemandsklage bør medføre, at det tilladte byggearbejde ikke må påbegyndes eller videreføres, før der er taget stilling til klagen. Ved en sådan ordning vil det kunne undgås, at åbenbart grundløse klager kommer til at volde afbræk i det tilladte byggeri.

5.9.6. Overtilsynets beføjelser.

Uden for området for lovbestemte klageordninger har det - jfr. afsnit 4.6. og 5.8. - ikke været muligt for udvalget at tage stilling til, om det efter gældende ret følger af det ulovbestemte overtilsyn for vedkommende ministerium eller centrale styrelse, at overtilsynet kan påbyde den private at indstille en aktivitet, der er påbegyndt uden lovpåbudt tilladelse, og som den umiddelbare forvaltningsmyndighed stiltiende tolererer.

Det forslag, som et flertal af udvalget har stillet i afsnit 4.7.8., vil imidlertid indebære, at en sådan beføjelse klart tilkommer overtilsynet. Mindretallet vedrørende dette forslag henviser til dets udtalelse i det nævnte afsnit.

Afsnit 6. Retlig lovgiggørelse

6.1. Indledende bemærkninger

I bygge- og miljølovgivningen er reguleringen beskrevet i afsnit 4 normalt udformet således, at en nærmere bestemt aktivitet ikke må påbegyndes, før vedkommende forvaltningsmyndighed har givet tilladelse her-til. Endvidere har forvaltningsmyndigheden (eller en anden offentlig myndighed) pligt til at påse, at lovgivningen bliver overholdt, og pligt til - hvis der konstateres overtrædelse - at søge at få tilvejebragt lovlige forhold.

I afsnit 5 er behandlet en speciel overtrædelsessituation - nemlig at en aktivitet, der kræver forudgående tilladelse, er påbegyndt uden tilladelse, men endnu ikke afsluttet. I sådanne situationer har forvaltningsmyndigheden ret og pligt til at søge aktiviteten indstillet ved et konstaterende standsningspåbud, indtil der er truffet endelig afgørelse af, om den kan tillades, og eventuelt på hvilke vilkår det kan ske.

I afsnit 6 og 7 behandles i princippet alle andre overtrædelsessituationer. De omfatter navnlig tilfælde, hvor den aktivitet der krævede forudgående tilladelse er definitivt afsluttet, før den konstateres. De omfatter tilfælde, hvor aktiviteten, selv om der er givet påbud om standsning, bliver videreført og afsluttet, før der bliver taget stilling til, om tilladelse kan gives. Og de omfatter tilfælde, hvor en aktivitet er udøvet på en anden måde end tilladt.

Der er talrige eksempler på sådanne overtrædelser: En bygning kan være opført uden byggetilladelse eller uden nødvendig tilladelse efter anden lovgivning, f.eks. i landzone uden zonelovstilladelse. Et areal kan være tilplantet i strid med fredningsbestemmelser og uden dispensation fra fredningsnævnet. Der kan være tale om en afsluttet grusgravning, der er foretaget uden tilladelse efter rå-

stofloven. Der kan også være tale om, at en bygning er opført på anden måde end tilladt, f.eks. med en for stor højde eller en for ringe afstand fra naboskel, eller at en efter miljøbeskyttelsesloven godkendt virksomhed udøves i strid med de vilkår, der er fastsat i godkendelsen. En bygning, der er fredet efter bygningsfredningsloven, kan være ombygget eller endog revet ned uden tilladelse. Og der kan - hvad der er mere problemfyldt - være tale om, at en aktivitet er udøvet i henhold til en tilladelse, som imidlertid ikke lovligt kunne være meddelt. F.eks. kan en bygning være opført på grundlag af en byggetilladelse og dispensation, som kommunalbestyrelsen ikke kunne give, fordi byggeriet udløste lokalplanpligt for kommunalbestyrelsen, eller fordi dispensationskompetencen tilkom en anden myndighed.

I alle situationer som de nævnte er det naturlige udgangspunkt for opnåelse af lovgivningens formål, at der - hvis det er fysisk muligt - skal tilvejebringes lovlige tilstande. Den ulovligt opførte bygning skal rives ned eller ændres, så den opfylder lovens krav, den ulovligt foretagne tilplantning skal fjernes, og den ulovligt drevne virksomhed skal ophøre eller udøves på lovlig måde. Der skal med andre ord ske fysisk lovgiggørelse.

Dette er imidlertid kun udgangspunktet. Lovlige tilstande kan normalt også tilvejebringes ved, at den pågældende aktivitet godkendes efterfølgende. Hvis dette sker, foreligger der ikke længere nogen ulovlig tilstand. Der har med andre ord fundet en retlig lovgiggørelse sted. I dette afsnit 6 behandles spørgsmål om sådan retlig lovgiggørelse.

6.2. Beslutninger om retlig lovliggørelse

6.2.1. Hjemmel.

Det er en nødvendig forudsætning for at foretage retlig lovliggørelse af en ulovlig aktivitet eller tilstand, at forholdet kunne have været tilladt efter en forudgående ansøgning. Spørgsmålet om retlig lovliggørelse opstår derfor ikke, når det er en indspensabel forskrift af materielretlig karakter, der er overtrådt. I sådanne tilfælde er der intet alternativ til fysisk lovliggørelse, hvis dette overhovedet er muligt. Indispensable forskrifter er imidlertid sjældne i den bygge- og miljøretlige lovgivning.

De gældende bygge- og miljølove indeholder kun to bestemmelser, der udtrykkeligt nævner muligheden for retlig lovliggørelse.

Den ene bestemmelse er kommuneplanlovens § 46, stk. 2, der omhandler kommunalbestyrelsens pligt til at søge fysisk lovliggørelse af nærmere beskrevne forhold. Denne pligt for kommunalbestyrelsen foreligger kun, hvis der ikke gives dispensation til forholdets opretholdelse. Bestemmelsen henviser herved udtrykkeligt til lovens § 47, der dels fastlægger dispensationskompetencen og afgrænser den over for lokalplanpligten, dels indeholder regler om behandlingen af visse dispensationssager.

Den anden bestemmelse er naturfredningslovens § 67, stk. 1, der begrænser pligten for den til enhver tid værende ejer af en ejendom til "at berigtige retsstridige forhold". Denne pligt for ejeren til at lovliggøre fysisk foreligger ikke, hvis "vedkommende myndighed under særlige omstændigheder gør undtagelse herfra".

Andre loves bestemmelser om lovliggørelsespligt - f.eks. byggelovens § 17 og by- og landzonelovens § 23 - udtrykker ikke en tilsvarende begrænsning. Det er da også unødvendigt, at begrænsningen optages i lovteksten. Den myndighed, der er kompetent til at give tilladelser, har utvivlsomt også mulighed for at legalisere et ulovligt forhold ved efterfølgende at give den tilladelse, der skulle have foreligget, før aktiviteten gik i gang.

6.2.2. Kompetence.

I tidligere lovgivning var der hyppigt bestemmelser om kompetenceforskydning, når sagen angik retlig lovliggørelse.

Efter den byggellovgivning, der gjaldt indtil begyndelsen af 1960'erne, var kun ministeriet kompetent til at dispensere til bibeholdelse af et i forhold til byggellovgivningen ulovligt byggeri, medens kompetencen til at dispensere på forhånd i vid udstrækning var henlagt til den stedlige bygningsmyndighed. Den samtidig gældende brandpolitilovgivning indeholdt en tilsvarende kompetenceforskydning for bibeholdelsesdispensationer. Og efter byplanloven, der gjaldt indtil 1977, kunne kun ministeriet dispensere til bibeholdelse af forhold, som var etableret i strid med en byplanvedtægt, hvorimod forudgående dispensationer i et vist omfang kunne gives af kommunalbestyrelsen.

De nugældende bygge- og miljølove an lægger imidlertid ikke ved kompetencefastlæggelsen nogen sondring mellem forudgående og efterfølgende tilladelser.

6.2.3. Sagsbehandlingsregler.

I en vis udstrækning indeholder lovgivningen særlige regler, der begrænser vedkommende myndigheds adgang til umiddelbart at meddele en ansøgt tilladelse.

Praktisk vigtige er de regler, hvorefter kommunalbestyrelsen ikke må udstede byggetilladelse eller tilladelse til ibrugtagning, før byggeriets forhold til anden lovgivning er afklaret, eller før der foreligger en lokalplan, som byggeriet er i overensstemmelse med.

Der findes også praktisk vigtige regler om obligatorisk høring, før en ansøgt tilladelse må gives. Eksempelvis indeholder miljøministeriets bekendtgørelse om forretningsorden for fredningsnavn ret omfattende høringsregler, som skal være iagttaget, før nævnet kan imødekomme en ansøgning. Og efter kommuneplanlovens § 47, stk. 5, skal kommunalbestyrelsen foranstalte en naboorientering, før der kan dispenseres fra de bestemmelser i loven eller i en lokalplan (byplanved-

tægt), der tilgodeser naboers eller andre omboendes interesser. Et tilsvarende krav om forudgående naboorientering findes i byggelovens § 22, stk. 2, for visse dispensationer.

Hvis et byggeri eller andet forhold er etableret uden den nødvendige tilladelse dertil, kan forholdet kun lovliggøres retligt ved en efterfølgende tilladelse, når sagsbehandlingsregler som de nævnte er iagttaget.

6.2.4. Kriterier og afvejning.

I spørgsmål om retlig lovliggørelse står den kompetente myndighed som udgangspunkt lige så frit, som når der skal tages stilling til, om en forudgående ansøgning bør imødekommes. Udgangspunktet er, at der helt må ses bort fra, at forholdet allerede er blevet etableret.

Hvis en forudgående ansøgning ville være imødekommet, må en efterfølgende ansøgning resultere i retlig lovliggørelse, og den begærede overtrædelse må eventuelt søges strafsanktioneret.

Hvis en forudgående ansøgning derimod ville være blevet afslået, er det ikke dermed givet, at retlig lovliggørelse afvises. Der er nemlig nu som følge af forholdets faktiske etablering yderligere momenter, som tillægges betydning for afgørelsen.

Selv om ukendskab til loven ikke fritager hverken for pligten til at efterkomme de gældende forskrifter eller for strafansvar for at overtræde dem, vil der ved spørgsmålet om retlig lovliggørelse i en vis udstrækning blive taget hensyn til, om den pågældende har handlet i undskyldelig uvidenhed om sin pligt til på forhånd at indhente tilladelse. En sådan god tro kan undertiden være forstærket som følge af ufuldstændig eller forkert vejledning, som den pågældende har fået fra en offentlig myndighed.

Der kan ikke vindes hævde på opretholdelse af en tilstand, som er etableret i strid med offentligretlige forskrifter. Den tid, der er forløbet mellem etableringen af forholdet og dets konstatering, vil imidlertid indgå som et moment i afgørelsen af, om der skal ske retlig lovliggørelse. Tidsmomentet udtrykker

ikke blot et hensyn til lovovertræderen og eventuelt andre, der har indrettet sig på de faktisk eksisterende forhold. Efter særlig lang tids forløb kan det undertiden også være noget usikkert, hvordan vedkommende myndighed ville have bedømt en forudgående ansøgning, idet vurderingen nu vanskeligt kan foretages upåvirket af udviklingen i den forløbne tid.

Tidsfaktorens betydning forstærkes, hvis myndighederne gennem længere tid har forholdt sig passive efter at have fået kendskab til ulovligheden. Dette gælder normalt også, selv om passiviteten er udvist af en anden myndighed end den, hvis tilladelse skulle være indhentet.

Et yderligere moment i vurderingen er de økonomiske konsekvenser, som et krav om fysisk lovliggørelse vil få. Investeringen i f.eks. et byggeri, der er opført ulovligt, vil som oftest være spildt, hvis byggeriet skal fjernes, og bygherren vil under alle omstændigheder få udgifter til berigtigelsen af det ulovlige forhold. Det økonomiske tab for den pågældende kan derved blive ganske betydeligt og kan føles ikke at stå i et rimeligt forhold til overtrædelsens betydning.

Det er imidlertid ikke blot et hensyn til det privatøkonomiske tab for lovovertræderen, der spiller ind, men også mere almene eller samfundsprægede overvejelser. En destruktion af værdier bør ud fra en samfundsmæssig betragtning søges undgået, hvis der ikke foreligger egentlige faresituationer.

Det er klart, at styrken af både den privatøkonomiske og den samfundsøkonomiske betragtning stiger i takt med størrelsen af de værdier, der er tale om i den enkelte sag. Betragtningerne får derved uundgåeligt større betydning for spørgsmålet om retlig lovliggørelse, når et stort byggeri er opført ulovligt, end når sagen angår f.eks. en carport, der er opført for tæt på naboskel.

De hidtil nævnte momenter (god tro, forventninger, tidsforløbet, tab, samfundsmæssigt værdispild) vil, når de foreligger i en sag, alle trække i retning af, at der finder retlig lovliggørelse sted. Det i og for sig selvfølgelig udgangspunkt for den pågældende myndigheds vurdering - at forholdet skal bedømmes uden hensyntagen til, at det allerede er

etableret - kan da ikke uden videre opretholdes.

Hvis vedkommende myndighed alligevel afslår at lovliggøre retligt, kan det skyldes overtrædelsens grovhed og vægten i den konkrete sag af de hensyn, der bærer den overtrådte bestemmelse. Især ved overtrædelser af planlægningslovgivningen og naturfredningsloven kan det blive taget i betragtning, at accept af den ulovlige tilstand kan få uønskede konsekvenser for udviklingen i det pågældende område - ikke på grund af et lighedsprincip, men fordi de faktiske forhold på stedet vil blive udgangspunkt for en bedømmelse af fremtidige ansøgninger.

Endvidere kan der blive lagt afgørende vægt på retshåndhævelsessensyn. Dels må der ved afgørelsen tages hensyn til den almindelige retsbevidsthed. Dels må det søges modvirket, at der skulle danne sig en almindelig opfattelse af, at det kan betale sig ikke at overholde lovgivningen.

De nævnte hensyn gør sig naturligvis gældende med forskellig styrke i de enkelte sager om retlig lovliggørelse. Afvejningen af de krydsende hensyn kan føre til, at retlig lovliggørelse ledsages af tiltalerejsning med påstand om en betydelig bødestraf og eventuelt konfiskation af et økonomisk udbytte.

I tidligere bygge Lovgivning fandtes en bestemmelse, hvorefter en bibeholdelsesdispensation kunne betinges af, at ejeren betalte "et under hensyn til den økonomiske fordel, der er forbundet med den begåede overtrædelse, fastsat beløb", en såkaldt bod. Bodens størrelse blev fastsat af dispensationsmyndigheden, og beløbet tilfaldt forvaltningsmyndigheden. Dette gjaldt også selv om dispensationskompetencen lå hos forvaltningsmyndigheden. Spørgsmål om beløbets størrelse kunne indbringes for domstolene. Denne konfiskationslignende bestemmelse, der ikke blev meget anvendt i praksis, er udeladt i den nugældende bygge Lov og findes ikke tilsvarende i de øvrige bygge- og miljølove.

6.2.5. Klage og domstolsprøvelse.

Afgørelsen af, om der skal ske retlig lovliggørelse, kan påklages administrativt efter de almindeligt gældende regler om klage. Uanset hvem der klager - ansøgeren eller tredjemand - kan klagemyndigheden efterprøve den trufne afgørelse og herunder foretage en anden afvejning af de krydsende hensyn, der indgår i spørgsmålet. Dette gælder dog ikke afgørelser efter bygge Lov og kommuneplanloven, hvor klagemyndigheden kun kan efterprøve retlige spørgsmål.

Spørgsmålet kan også komme til domstolsprøvelse. Det vil typisk ske, hvis retlig lovliggørelse er afslået, og der rejses tiltale med påstand om dom til fysisk lovliggørelse. I almindelighed vil domstolene respektere den afgørelse, som forvaltningen har truffet. Der findes dog eksempler på, at tiltalte er frifundet for påstanden, jfr. nedenfor og i afsnit 9.3.

6.2.6. Eksempler.

Der findes i administrativ praksis selvsagt mangfoldige tilfælde, hvor der har måttet tages stilling til spørgsmål om retlig lovliggørelse. Nogle enkelte eksempler skal nævnes, herunder på den judicielle efterprøvelse.

1. Østre landsrets dom i U.f.R. 1965, s. 815, angik en næsten tilendebragt ombygning af et ca. 250 m² stort hønsehus til indretning af 5 sommerlejligheder.

Amtsrådet udtalte, at den nødvendige dispensation ikke ville være blevet givet, hvis der havde været ansøgt på forhånd, idet forholdet stred mod både kommunalbestyrelsens og amtsrådets bestræbelser på en rationel planlægning af sommerhusudviklingen. Tilladelsen blev imidlertid givet efterfølgende "under hensyn til det store tab, det ville tilføje (ejeren), og det materialespild, der ville opstå", hvis, der skulle ske fysisk lovliggørelse. Med hjemmel i den ovennævnte dagældende bestemmelse i bygge Lov blev bibeholdelsesdispensationen betinget af en bod på 5.000 kr. Ejeren indbragte spørgsmålet om bodens størrelse for domstolene.

Landsretten fandt efter det foreliggende, at der ikke ville være dispenseret efter en forudgående ansøgning, og at ejeren havde opnået en betydelig økonomisk fordel i forbindelse med den begåede lovovertrædelse, og bodens størrelse blev tiltrådt.

2. Folketingets ombudsmands beretning for 1976, s. 334, angik et påbegyndt og efter amtsrådets påbud indstillet byggeri (et ca. 50 m² stort redskabs- og opholdsrum), der samtidig med påbegyndelsen var anmeldt til kommunen som et erhvervsmæssigt nødvendigt landbrugsbyggeri. I modsætning til kommunen anså amtsrådet ikke byggeriet for at være et sådant landbrugsbyggeri og afslog at meddele tilladelse efter by- og landzone-loven. Afslaget blev stadfæstet af miljøministeriet. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at det ikke var blevet tillagt betydning i sagen, at byggenet var påbegyndt i god tro i tillid til kommunens oplysninger.

3. Højesterets dom i U.f.R. 1977, s. 514, vedrørte opførelsen i december 1969 af en 64 m² stor tilbygning, hvortil der ikke var indhentet byggetilladelse. Ejendommens eksisterende bygninger - oprindeligt til gartneri-drift - var et år forinden taget lovligt i brug til fabriktionsformål.

Omtrent samtidig med tilbygningsens opførelse blev ejendommen ved byudviklingsplan henført til yderzone, fra 1970 landzone i henhold til by- og landzonenloven. Byudviklingsudvalget blev bekendt med forholdet i april 1970 og afslog retlig lovliggørelse. Afslaget blev stadfæstet af boligministeriet, hvorefter der blev rejst tiltale med påstand om fysisk lovliggørelse. På grund af anklageskriftets fejlagtige formulering blev tiltalte frifundet ved dom af 2. april 1973.

I marts 1975 anlagde miljøministeriet sag mod ejeren og påstod ham dømt til at nedrive tilbygningen. Ejeren gjorde bl.a. gældende, at han burde kunne indrette sig i tillid til en frifindende straffedom, især da hovedformålet med straffesagen havde været kravet om lovliggørelse, og at et nedrivningskrav i hvert fald måtte være bortfaldet på grund af myndighedernes passivitet i 2 år efter frifindelsesdommen.

Østre Landsret dømte (med dissens) i overensstemmelse med ministeriets påstand. Den dissenterende dommer anså det for "bedst stemmende med rimelighed" at frifinde sagsøgte.

Højesteret ændrede med 5 stemmer mod 2 landsretens dom og frifandt ejeren for kravet om nedrivning af tilbygningen. Flertallet lagde vægt på usikkerheden med hensyn til, om opførelse af tilbygningen, der kun repræsenterede en mindre udvidelse til brug for en lovligt drevet virksomhed, ville være blevet hindret ved et foreløbigt forbud efter den dagældende byreguleringslov, selv om behørig ansøgning om byggetilladelse var fremkommet. Da det ikke var oplyst, om de materielle forskrifter i byggelovgivningen overhovedet ville have været til hinder for byggetilladelse, og om eventuelle mangler i så henseende kunne afhjælpes ved bygningsændringer, og da der nu var gået mere end 7 år siden bygningens opførelse, blev byggelovens bestemmelser om pligt til lovliggørelse ikke anset for at give tilstrækkeligt grundlag for at pålægge ejeren at nedrive bygningen. Mindretallet vil følge ministeriets påstand.

4. Folketingets ombudsmands beretning for 1978, s. 684, angik erhvervsudøvelse i et område, der i kommunens bygningsvedtægt fra 1964 var fastlagt som bolig-område.

I 1965 blev der uden den nødvendige dispensation etableret en mindre lillebilforretning på en ejendom i området. I 1969 blev virksomheden suppleret med en fragtmandsrute, efter at kommunalbestyrelsen havde anbefalet amtsstrafikudvalget at imødekomme ansøgningen herom. I 1973 gav kommunen mundtlig tilladelse til ændring af indkørslen til ejendommen og skriftlig tilladelse til nedgravning af olietank og opsætning af pumpestander. I 1974 ansøgte ejeren kommunen om dispensation fra bygningsreglementets bestemmelser om bygningshøjde og skelafstand til opførelse af et 154 m² stort garageanlæg på ejendommen.

Kommunen videresendte ansøgningen til amtsrådet som dispensationsmyndighed og gjorde opmærksom på, at garageanlægget også nødvendiggjorde dispensation fra bygningsvedtægtens bestemmelser om boligområde. Kommunen anbefalede ansøgningen og udtalte, at garageanlægget ville være en forbedring af forholdene. Amtsrådet vedtog "under hensyn til sagens ganske særlige omstændigheder med betænkelighed at give den ansøgte dispensation" og påtalte over for kommunalbestyrelsen dens ukorrekte passivitet m.v. i sagen allerede fra lillebilforretningens etablering. Efter klage fra adskillige beboere i området opretholdt boligministeriet dispensationen, og garageanlægget blev derefter opført.

Ombudsmanden fandt, at myndighedernes passivitet over for den ulovlige vognmandsvirksomhed vel i nogen grad kunne tale for en retlig lovliggørelse af forholdet, men at det dog havde været det rigtigste, at amtsrådet havde afslået dispensation til opførelse af garageanlægget. Ombudsmanden fandt endvidere, at ministeriet efter tredjemandsklagen burde have annulleret amtsrådets dispensation.

Garageanlægget var også blevet opført uden den nødvendige godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Kommunalbestyrelsen meddelte en efterfølgende godkendelse, og både miljøstyrelsen og miljøankenævnet tiltrådte denne retlige lovliggørelse.

5. Vestre landsrets dom af 16. marts 1978 (nr. 3848/1977) vedrørte ligeledes et tilfælde af myndigheds-passivitet.

Et sogneråd gav i 1967 en grundejer påbud om at fjerne en garage, der var opført uden tilladelse for højt, for tæt på skel og for tæt på en stråetakt naboejendom, medmindre amtsrådet som dispensationsmyndighed traf beslutning om retlig lovliggørelse. Der var kontakt om dispensationssagen mellem amtsrådet og sognerådet, men der blev ikke meddelt nogen afgørelse til ejeren.

En senere ejer af ejendommen foretog i 1973 en væsentlig ombygning uden byggetilladelse og indrettede garagen til lager. Ejeren vedtog en bøde for denne overtrædelse. Med hensyn til spørgsmålet om lovliggørelse un-

derrettede kommunen ejeren om, "... at bygningrådet har vedtaget at anbefale byggeriet godkendt, dog således, at der skal indsendes tegning af bygningen, som den ser ud nu ..." Der blev indsendt en tegning, og der skete ikke videre. Naboen klagede senere til amtsrådet.

Amtsrådet ville ikke efterfølgende (i 1975) give en bibeholdelsesdispensation bl.a. af brandmæssige grunde og krævede tilbygningen fjernet. Påbudet blev ikke efterkommet, og i 1976 bad amtsrådet politimesteren om at rejse tiltale med påstand om fysisk lovliggørelse.

Landsretten lagde til grund, at tiltalte ved købet af ejendommen troede, at carporten var lovligt opført, og at den entreprenør, der foretog den senere ombygning, meddelte hende, at der ikke skulle indhentes tilladelse til byggeriet. Hertil kom, at tiltalte i forbindelse med vedtagelsen af bøden i 1974 blev gjort bekendt med bygningsrådets godkendelse, der er omtalt ovenfor, og at amtsrådet allerede i 1967 blev bekendt med den ulovligt opførte garage.

Landsretten fandt, at den passivitet, som bygningsmyndighederne havde udvist over for det ulovlige byggeri, vel ikke kunne sidestilles med en dispensation til byggeriet. Under de foran nævnte omstændigheder fandtes bygningsmyndighederne imidlertid ved deres passivitet at have bibragt tiltalte den opfattelse, at byggeriet var lovligt, og at bygningen ikke ville blive krævet fjernet. Landsretten fandt herefter ikke anledning til at pålægge tiltalte at berigtige de ulovlige bygningsforhold.

6. Grindsted rets dom af 7. oktober 1981 (P.S. 219/1981) omhandler opførelse på fredskovpligtig grund af en 40 m² stor bygning, som ikke var nødvendig for skovdriften. Bygningen var opført med kommunens og amtets indforståelse i relation til henholdsvis bygge-loven og zoneloven, men skovstyrelsen afslog retlig lovliggørelse i relation til skovloven. Ved dommen blev det pålagt tiltalte at lovliggøre fysisk.

7. Østre landsrets dom af 22. april 1982 (nr. 127/1981), jfr. "Overfredningsnævnet orienterer" nr. 144 og 182, angik en ca. 1.500 m² stor bygning, der uden fredningsnævnets tilladelse var blevet opført på en landbrugsejendom inden for skovbyggelinien i henhold til naturfredningsloven for en bekostning af omkring 3/4 mill. kr.

Ejeren havde ansøgt kommunen om tilladelse til at opføre en løsdriftsstald og motionshus. De vedlagte tegninger betegnede byggeriet som "lade- og maskinhus" og udviste et etageareal på 1.027 m². Kommunen anså ikke projektet for at nødvendiggøre en byggetilladelse og anerkendte anmeldelsen på betingelse bl.a. af, at lade- og maskinhuset blev anvendt til det angivne formål. Herefter påbegyndtes byggeriet.

Fredningsnævnet blev fra anden side gjort bekendt med byggeriet og foranledigede, at der blev indsendt en

ansøgning. I ansøgningen blev byggeriet betegnet "ride-, motions- og løsdriftshal", der skulle benyttes til motionering og tilridning af stuttrieheste m.v. Der skulle også afholdes ridestævner i hallen. Herefter meddelte kommunen, at byggeriet forudsatte zonelovstilladelse og byggetilladelse. Byggeriet blev imidlertid fortsat og færdiggjort i en udformning, der afveg fra de oprindelige tegninger. Hallen var nu på 1.500 m².

Ejeren af ejendommen havde 3 år forinden opført bl.a. en ridehal på samme ejendom og ligeledes inden for skovbyggelinien, uden at der før påbegyndelsen var søgt om fredningsnævnets tilladelse. Bebyggelsen var blevet lovliggjort retligt af nævnet, og overfredningsnævnet havde stadfæstet denne afgørelse.

Fredningsnævnet afslog nu at lovliggøre den nye bygning retligt ved en efterfølgende dispensation fra skovbyggelinien. Overfredningsnævnet stadfæstede denne afgørelse med 6 stemmer mod 5.

Overfredningsnævnets flertal udtalte, at man ikke ville have meddelt tilladelse til opførelsen, hvis spørgsmålet var blevet forelagt før byggeriets påbegyndelse. Det kunne ikke lægges til grund, at ejeren havde handlet i undskyldelig uvidenhed om de gældende bestemmelser, eller at kommunen ved behandling af ansøgningen havde begået sådanne fejl, at ejeren uforskyldt var kommet i den foreliggende situation. Der måtte herefter tages stilling til, om hensynet til at undgå et samfundsmæssigt værdispild burde føre til, at der dog kunne meddeles dispensation til bibeholdelse af den ulovligt opførte ridehal. Heroverfor stod imidlertid hensynet til den almindelige overholdelse af naturfredningsloven. Efter en samlet vurdering af sagens omstændigheder fandtes det sidstnævnte hensyn at måtte tillægges en sådan vægt, at der ikke kunne foretages retlig lovliggørelse.

Mindretallet var enig med flertallet i, at der ikke var nogen undskyldning for den begåede overtrædelse. Mindretallet fandt imidlertid, at både hensynet til at undgå et samfundsmæssigt værdispild og hensynet til brugerne af ridehallen burde føre til retlig lovliggørelse på visse betingelser. Mindretallet forudsatte herved, at den allerede rejste straffesag blev fortsat, og at der af anklagemyndigheden blev nedlagt påstand om bøder, der stod i rimeligt forhold til investeringen i ridehallen.

I Slagelse kriminalrets dom udtaltes, at hensynet til naturfredningsbestemmelsernes effektivitet krævede, at tiltalte ikke fik lov til at bevare en bygning, ved hvis opførelse disse bestemmelser var tilsidesat. Ejeren blev dømt til at fjerne ridehallen under tvangsbøder, og straffen blev "på grund af de betydelige omkostninger, der er forbundet med ridehallens fjernelse", fastsat til en bøde på 1.000 kr.

Østre landsret stadfæstede dommen. Landsretten bemærkede, at det var godt gjort, at tiltalte havde vidst, at der krævedes tilladelse til byggeriet fra fredningsnævnet. Da tiltalte ikke havde kunnet få tilladelse til bibeholdelse, og da det for landsretten fremkomme ikke gav

grundlag for at tilsidesætte overfredningsnævnets afgørelse, var ejeren forpligtet til at berigtige det retsstridige forhold.

Landsrettens dom er indbragt for Højesteret.

6.3. Særligt om udnyttelsen af ulovlige tilladelser

6.3.1. Karakteren af den ulovlige tilladelse.

Spørgsmålet om retlig lovliggørelse af et ulovligt etableret forhold får en særlig drejning, hvis forholdet er etableret efter en udtrykkelig tilladelse, som den pågældende myndighed ikke havde kunnet give. I sådanne tilfælde forstærkes hensynet til den, der har modtaget og udnyttet tilladelsen. Der vil da ofte hos den pågældende være berettigede forventninger om eller tillid til lovligheden af det udførte arbejde i en sådan grad, at fysisk lovliggørelse ikke kan kræves.

Der kan være tale om, at tilladelsen skulle være givet af en anden myndighed. En sådan situation foreligger f.eks., hvis kommunalbestyrelsen giver en godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 eller en vandindvindingstilladelse, som kun amtsrådet kunne give, eller dispenserer fra kommuneplanlovens almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser i et tilfælde, hvor dispensationen kun kunne gives af miljøministeriet (planstyrelsen).

Der kan også være tale om, at nødvendige forudsætninger for den meddelte tilladelse ikke var til stede. En dispensation kan være givet uden iagttagelse af høringsregler som nævnt i afsnit 6.2.3., f.eks. fra en lokalplan uden foreskrevne naboorientering. Eller en byggetilladelse kan være udstedt i strid med bestemmelser om, at den først måtte gives, når det ansøgte var blevet tilladt af en anden myndighed i henhold til anden lovgivning end byggelovgivningen.

En tredje gruppe af fejl er tilfælde, hvor det ansøgte ikke kunne være tilladt ved en konkret forvaltningsafgørelse (byggetilladelse, dispensation), men havde nødvendiggjort en forudgående ændring af retsgrundlaget. Eksempelvis kan en kommunalbestyrelse have givet byggetilladelse i strid med lokal-

planpligten efter kommuneplanloven, eller et fredningsnævn kan ved en dispensation have tilladt en sådan fravigelse af en fredning, som efter naturfredningslovens § 34 a kun kunne være tilladt på grundlag af en ny - ændret - fredning. Eller et amtsråd kan have meddelt en tilladelse efter råstofloven i strid med den efter lovens § 5 godkendte indvindingsplan, som først skulle have været ændret.

Også i tilfælde som de sidstnævnte kan der foretages retlig lovliggørelse. Eksempelvis kan den manglende lokalplan tilvejebringes efterfølgende, hvorefter den begåede fejl er blevet "helbredt". Den pligt, som kommunalbestyrelsen har efter kommuneplanlovens § 46, stk. 2, til at kræve fysisk lovliggørelse, er efter bestemmelsens ordlyd ganske vist kun begrænset af, at der meddeles en bibeholdelsesdispensation. Men denne begrænsning er efter den i praksis anlagte fortolkning af bestemmelsen ikke til hinder for, at retlig lovliggørelse også kan ske ved en efterfølgende lokalplan.

6.3.2. Eksempler.

1. Vestre landsrets dom i U.f.R. 1975, s. 454, angik en af en kommune ulovligt meddelt dispensation fra bestemmelser i kommunens bygningsvedtægt.

I 1966 havde kommunen givet tilladelse til, at en fedevaregrosserer anvendte kælderen i et større parcelhus, som han agtede at opføre, til lagerformål i forbindelse med sit erhverv. Ejendommen lå i et område, som i bygningsvedtægten var udlagt til boligbebyggelse. I 1967 tilfod kommunen nedgravning af en olietank til autodrift og i 1969 opførelse af en garage til brug for virksomheden.

I 1971 rettede en række beboere, der følte sig generet af trafikken med store lastbiler til og fra den pågældende ejendom, henvendelse til kommunen om lovligheden af virksomheden. Kommunen svarede, at der var givet dispensation til virksomheden.

Som klagemyndighed udtalte boligministeriet, at kommunen havde overskredet sin dispensationskompetence, men at ministeriet "ud fra almindelige forvaltningsretlige principper" ikke anså sig "for beføjet til at omgøre den i sin tid af (kommunen) meddelte tilladelse."

I 1973 anlagde nogle af beboerne sag mod kommunen og virksomhedens indehaver. Påstanden over for kom-

munen var, at kommunen dels skulle anerkende, at tilladelsen var både ulovlig og ugyldig, dels skulle foranledige virksomheden bragt til ophør. Virksomhedens indehaver blev påstået dømt til at ophøre med virksomheden.

Landsretten anså ligesom boligministeriet tilladelsen for ulovlig. Landsretten fandt *endvidere*, at tilladelsen også måtte anses for ugyldig. Retten udtalte herom, at det var åbenbart, at tilladelsen savnede hjemmel, og at det ikke kunne tillægges afgørende betydning, at virksomheden havde eksisteret i en årrække, og at dens indehaver måtte antages at have været i god tro om dens lovlighed, eftersom virksomheden medførte betydelige gener og uden vanskelighed kunne foregå andetsteds. Landsretten fulgte derimod ikke sagsøgernes påstand om, at kommunen skulle foranledige virksomheden bragt til ophør, da en sådan dom ikke kunne eksekveres.

Sagsøgernes påstand over for virksomhedens indehaver blev taget delvis til følge. Landsretten udtalte herom, at virksomheden blev drevet uden grundlag i en gyldig tilladelse, at indehaveren derfor havde pligt til at lovliggøre forholdet, men at lovliggørelse (efter den dagældende lovgivning) kunne ske ved en af ministeriet meddelt efterfølgende dispensation. Indehaveren blev herefter dømt til at ophøre med virksomheden, hvis han ikke inden 2 år havde opnået dispensation.

Indehaveren flyttede sin virksomhed og indgik et forlig med kommunen, hvorefter kommunen betalte hans udgifter ved retssagen.

2. I folketingets ombudsmands beretning for 1980, s. 645, er refereret en sag, hvor kommunen ikke havde foretaget naboorientering i overensstemmelse med kommuneplanlovens § 47, stk. 5, forinden kommunen dispenseret fra den maksimale bebyggelsesprocent ifølge loven til bygningsforandringer (herunder opførelse af en tilbygning) med henblik på indretning af en vuggestue.

Kommunen havde imidlertid *brevvekslet* og forhandlet med en grundejerforening, som efter fremkomne forlydender om projektet havde henvendt sig til kommunen og protesteret mod projektet. En nabo, der havde deltaget i en forhandling med kommunen, klagede til planstyrelsen, der anså dispensationen for ulovligt meddelt på grund af manglende egentlig naboorientering efter lovens forskrifter, men - da beboernes indsigelser mod projektet var indgået i kommunens sagsbehandling - ikke fandt grundlag for at erklære dispensationen for ugyldig.

En del beboere klagede til ombudsmanden, der tiltrådte planstyrelsens afgørelse og om ugyldighedsspørgsmålet udtalte, at tilsidesættelse af udtrykkelige forskrifter om høring vel i almindelighed medfører afgørelsens ugyldighed, men at ikke enhver overtrædelse af en høringsforskrift vil have ugyldighedsvirkning uden hensyn til omstændighederne i den konkrete sag, herunder hvilken betydning overtrædelsen har haft for udfaldet af den trufne afgørelse.

3. Planstyrelsens afgørelse af 26. januar 1981 angik et bankbyggeri, hvortil kommunalbestyrelsen havde meddelt dispensation fra en lokalplan efter forinden at have foretaget naboorientering om overskridelse af den maksimale bebyggelsesprocent.

Under byggeriets opførelse klagede en nabo til planstyrelsen, og under klagesagens behandling ændrede bygherren projektet, så den i lokalplanen fastsatte bebyggelsesprocent blev overholdt. Planstyrelsen fandt, at byggeriet herefter var i overensstemmelse med lokalplanen, og at kommunalbestyrelsen i øvrigt havde været berettiget til som sket at dispensere fra den maksimale bebyggelsesprocent.

Planstyrelsen fandt imidlertid tillige, at en bestemt undtagelsesregel i lokalplanen ikke havde fornøden hjemmel i kommuneplanloven. Når denne regel blev betragtet som uskrævet, stred byggeriet mod lokalplanens hovedregel om, at bebyggelse i området skulle opføres som sluttet bebyggelse i vejskel, og havde derfor nødvendiggjort en dispensation efter forudgående naboorientering. Da byggeriet var vidt fremskredet og var iværksat i tillid til lokalplanen, fandt planstyrelsen imidlertid ikke grundlag for at foretage yderligere i anledning af klagen.

Naboen har derefter anlagt sag mod bygherren, kommunen og planstyrelsen med påstand om dom principalt til fysisk lovliggørelse, subsidiært til erstatning. Sagen verserer for Østre landsret.

4. Planstyrelsens afgørelse af 25. maj 1981 angik en større bebyggelse med ferielejligheder.

En tidligere byplanvedtægt havde udlagt ejendommen til hotel og fastlagt et byggefelt for bebyggelsen, bl.a. for at en bevoksning på ejendommen kunne bevares. Kommunalbestyrelsen tiltrådte, at byggefeltet blev overskredet med ca. 260 m² (svarende til ca. 10%), og gav byggetilladelse i overensstemmelse hermed.

Under byggeriets opførelse klagede en borgergruppe til planstyrelsen, der fandt, at kommunalbestyrelsen havde overskredet sin dispensationskompetence efter kommuneplanlovens § 47, stk. 3, idet der skulle have været tilvejebragt lokalplan. Planstyrelsen meddelte kommunen, at byggeriet, der nu var fuldført, kunne lovliggøres ved en efterfølgende lokalplan, hvilket senere er sket.

5. Miljøankenævnets afgørelse af 5. november 1981 holdt ligeledes spørgsmålet om retlig lovliggørelse åbent i følgende tilfælde:

En kommune havde udlejet en bygning på en kommunalt ejet ejendom til et cementstøberi, men havde ikke behandlet virksomhedens oprettelse det pågældende sted i relation til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Ejendommen lå i et boligområde, der efter de midlertidige rammer for lokalplanlægningen (kommuneplanlovens § 15) kun måtte anvendes til boligformål og offentlige formål samt andre nærmere angivne erhvervstyper, der

kunne indpasses i området uden genevirkninger for omgivelserne.

Miljøankenævnet udtalte, at der måtte næres betænkelighed ved, at kommunen i strid med sin egen planlægning udlejer lokaler til brug for en virksomhed, der helt klart efter planbestemmelserne ikke burde tillades etableret i det pågældende område. Det bemærkedes i tilslutning hertil, at der ikke forelå oplysninger i sagen om, at der ville være vanskeligheder ved at placere virksomheden inden for f.eks. et område, der var udlagt til industri. Det bemærkedes videre, at virksomheden ved etableringen påførte omgivelserne gener i form af støj og rystelser, og det sås i øvrigt ikke med tilstrækkelig sikkerhed fastslået, at virksomheden overhovedet ville kunne drives på det pågældende sted uden gener i form af rystelser i de nærmest liggende boliger.

Da planbestemmelsernes betydning for en afgørelse ikke var vurderet i de tidligere instanser, og da der ikke forelå tilstrækkelige oplysninger til en vurdering af godkendelsesspørgsmålet, ophævede nævnet miljøstyrelsens godkendelse. Virksomhedens indehavere henvistes til, såfremt de fortsat ønskede at drive virksomheden på det pågældende sted, at indsende ansøgning med tilstrækkelige oplysninger til ny vurdering af 1. instansen, der i samme forbindelse måtte tage stilling til, om planbestemmelserne var til hinder for en etablering af virksomheden det pågældende sted.

Da kommunen ved udlejningen af lokaler til cementstøberi burde have vejledet indehaverne om, at virksomheden ikke måtte påbegyndes, før godkendelse var meddelt efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, fandt nævnet, at der burde fastsættes en rimelig frist (6 måneder) for afklaring af spørgsmålet om, hvorvidt der på baggrund af en ny ansøgning kunne meddeles godkendelse, eller om virksomheden måtte ophøre på dette sted.

6. Også miljøankenævnets afgørelse af 8. september 1982 holdt spørgsmålet om retlig lovliggørelse åbent i følgende tilfælde, hvor det beroede på en fortolkning, om den pågældende virksomhedsudvidelse havde krævet godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5:

En virksomhed fik i 1978 og 1979 byggetilladelser henholdsvis til etablering af en såkaldt nøgletank for autodiesel og til opførelse af en lager- og værkstedsbygning til brug for en større tank- og servicestation. Der blev ikke søgt om kommunalbestyrelsens godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Kommunen tilkendegav ikke noget herom under byggesagsbehandlingen, idet kommunen ikke anså udvidelsen for godkendelsespligtig. Der blev i 1981 klaget over gener fra tankstationen og autoværkstedsvirksomheden.

Miljøankenævnet tiltrådte miljøstyrelsens afgørelse, hvorefter udvidelserne skulle have været godkendt. Selv om forholdet ikke kunne lægges virksomheden til last, fandt miljøankenævnet, at virksomheden efterfølgende måtte søge om kommunens kapitel 5-godkendelse. Ankenævnet fremhævede herved, at "der gennem godken-

delsesbehandling kan skabes klarhed over geneforholdene omkring disse anlæg og tages stilling til, hvorledes man i givet fald bør undgå væsentlige gener for omgivelserne." Der blev fastsat en frist på 3 måneder for ansøgningens indgivelse.

7. Sagen om Motel Krik Vig, jfr. U.f.R. 1981, s. 569: I februar 1973 afhændede kommunen et areal til et aktieselskab med henblik på opførelse af et hotel eller motel. Amdsrådet gav i december 1973 tilladelse efter by- og landzoneloven til opførelse af et motel med ca. 5.000 m² etageareal og i én etage med lavt sadeltag. Tilladelsen blev givet på vilkår, at byggeriet skulle iværksættes inden 5 år og fortsættes i normal byggetryk. Kommunen udstedte byggetilladelse i maj 1974 og forlængede i december 1975 tilladelsen for et år. Byggeriet blev kort efter påbegyndt, men blev på grund af finansieringsvanskeligheder indstillet i sommeren 1976. Ejendommen skiftede ejer flere gange og kom til tvangsauktion. Auktionskøberen udarbejdede et nyt projekt for motellet, hvorefter etagearealet skulle forøges med ca. 1.100 m² og byggeriet opføres i 2 etager med ensidig taghældning. Projektet blev i februar 1978 drøftet på et møde mellem bygherren, borgmesteren og kommuneingeniøren. På mødet tillod kommunens repræsentanter, at byggeriet blev færdiggjort i overensstemmelse med det ændrede projekt, men først i december 1978 blev sagen forelagt for kommunalbestyrelsens tekniske udvalg på foranledning af et udvalgsmedlem og da som en efterretningssag. I sommeren 1978 var byggeriet blevet genoptaget, og det fuldførtes i juni 1979, hvor kommunen meddelte tilladelse til ibrugtagning. Forinden - i marts 1979 - havde amtsrådet efter klage fra en beboerforening meddelt kommunen, at zonelovstilladelsen fra 1973 ikke havde gyldighed for det byggeri, der nu var under opførelse. Amtsrådet udtalte samtidig, at zonelovstilladelse til det ændrede projekt ikke ville være blevet givet, hvis der havde været ansøgt derom, og at en efterfølgende tilladelse ikke kunne gives. Men "under hensyn til sagens samlede omstændigheder" valgte amtsrådet imidlertid at undlade at foretage sig videre i sagen.

Beboerforeningen havde også klaget til planstyrelsen, som tillige havde modtaget en klage fra Danmarks Naturfredningsforening. I en af planstyrelsen indhentet erklæring udtalte byggestyrelsen, at det ændrede projekt havde krævet byggesagsbehandling efter byggeloven og bygningsreglementet og udstedelse af (ny) byggetilladelse, dels på grund af de væsentlige ændringer i forhold til det oprindelige projekt, dels fordi den oprindelige byggetilladelse var udløbet i 1977. Planstyrelsen udtalte derefter i november 1979, at byggeriet måtte betragtes som ulovligt, fordi der ikke forinden var tilvejebragt en lokalplan. Planstyrelsen fandt endvidere ligesom amtsrådet, at byggeriet havde nødvendiggjort en ny zonelovstilladelse. Da byggeriet var næsten fuldført, fandt planstyrelsen imidlertid "efter omstændighederne ikke tilstrækkeligt grundlag for at kræve lovliggørelse af det ef-

ter zoneloven ulovligt opførte byggeri". Planstyrelsen anmodede samtidig politimesteren om at undersøge, om der var grundlag for at rejse tiltale for overtrædelse af zoneloven.

Planstyrelsens afgørelse blev påklaget til miljøministeren (departementet), der i sin afgørelse i juli 1980 alene behandlede spørgsmålet om byggeriets forhold til zoneloven. Departementet fandt ligesom amtsrådet og planstyrelsen, at byggeriet havde nødvendiggjort en ny zonelovstilladelse, og udtalte stærk kritik af kommunens handlemåde. Departementet udtalte sig ikke om lovliggørelsesspørgsmålet. Samtidig anmodede departementet politimesteren om at rejse tiltale for overtrædelse af zoneloven, og departementet gjorde amtstilsynsrådet opmærksom på kommunens handlemåde med henblik på rådets stillingtagen i henhold til den kommunale styrelseslov.

Anklagemyndigheden rejste ikke tiltale mod bygherren, fordi kommunen ved sin ulovlige handlemåde havde givet bygherren føje til at antage, at byggeriet kunne gennemføres lovligt. Derimod rejstes der tiltale mod kommunen som sådan (og ikke mod enkeltpersoner, fordi der - som anklagemyndigheden ifølge domsreferatet anførte - "i kommunen har været almindelig opbakning omkring den ulovlige handlemåde"). Tiltalen var baseret på medvirkenssynspunkter.

Thisted ret frifandt kommunen ved dom af 11. december 1980, da zonelovens bestemmelser tager sigte på bygherren og ikke direkte omhandler en kommunes forhold i forbindelse med byggeriet, og da det fandtes overvejende betænkeligt at antage, at zonelovens straffebestemmelse afgav hjemmel for et strafansvar for en kommune.

Vestre landsret stadfæstede den 19. marts 1981 denne dom med bemærkning, at zonelovens straffebestemmelse ikke indeholder hjemmel til at pålægge en kommune som sådan strafansvar i anledning af dens administration af den lovgivning, der var nævnt i anklageskriftet (zoneloven, kommuneplanloven og byggeloven).

Amtstilsynsrådet indhentede en udtalelse fra kommunalbestyrelsen, der først blev afgivet efter landsrettens dom. Amtstilsynsrådet vedtog derefter at henskyde sagen til indenrigsministeriets afgørelse. I juli 1982 udtalte indenrigsministeriet sammenfattende, at kommunens behandling af sagen om det ændrede byggeprojekt var særdeles kritisabel, men at ministeriet ikke havde grundlag for at foretage videre, da der ikke som følge af sagen var opstået noget tab for kommunens kasse, og da de berørte ressortmyndigheder ikke havde pålagt kommunen at foretage foranstaltninger i forhold til byggeriet.

1 marts 1980, medens klagesagen verserede for miljøministeriets departement, havde amtsrådet afslået at meddele zonelovstilladelse til opførelse af en tilbygning til hotellet omfattende svømmehal og sauna m.m. Amtsrådet ville afvente en afklaring af, om det ulovlige byggeri kunne legaliseres. Amtsrådet tilføjede, at en eventuel legalisering måtte ske ved udarbejdelse af en lokal-

plan, hvorved ejendommen blev overført til byzone. I august 1981 - efter landsrettens dom - anmodede ansøgeren amtsrådet om at genoptage sagen. Amtsrådet svarede, "at hotellet nu må anses for fuldt lovligt", og at der ville blive taget stilling til ansøgningen om tilbygningen, når kommunen havde besvaret en forespørgsel fra amtsrådet. Samtidig spurgte amtsrådet kommunen, om kommunen kunne tiltræde, at der udarbejdes lokalplan med arealets overførelse til byzone.

Kommunen udarbejdede et forslag til lokalplan, der formelt ville lovliggøre det opførte byggeri og tillade tilbygningen. Efter forslaget ville arealet blive byzone. Kommunalbestyrelsens vedtagelse af lokalplanen nødvendiggjorde imidlertid en ændring af de rammer for lokalplanlægningen, som var godkendt af planstyrelsen i henhold til kommuneplanlovens § 15. I november 1982 afsløj planstyrelsen at godkende den nødvendige ændring af § 15-rammerne.

I januar 1983 har Danmarks Naturfredningsforening anmodet folketingets ombudsmand om at vurdere rigtigheden af de centrale myndigheders afgørelse i sagen.

8. Folketingets ombudsmands udtalelse af 28. april 1982 omhandlede en gennemført udvidelse af en kommunes administrationsbygning i overensstemmelse med en meddelt byggetilladelse.

Før udstedelsen af byggetilladelsen havde planstyrelsen behandlet en klage over, at kommunalbestyrelsen havde besluttet ikke at ville tilvejebringe en lokalplan. Planstyrelsen fandt ikke byggeriet lokalplanpligtigt. Ombudsmanden anså derimod byggeriet for at have været lokalplanpligtigt efter kommuneplanlovens § 16, stk. 3, omend spørgsmålet med rimelighed kunne give anledning til tvivl.

Efter byggeriets påbegyndelse blev spørgsmålet om eventuel strid med kommuneplanlovens bestemmelser om maksimal bygningshøjde påklaget til planstyrelsen. Styrelsen fandt ikke disse bestemmelser overtrådt, men under sagens behandling konstaterede byggestyrelsen, at bygningsreglementets skelafstandsregler ikke var overholdt i forhold til en ejendom, hvis ejer dog havde erklæret sig indforstået hermed. Der var imidlertid ikke foretaget generel naboorientering, og den nødvendige dispensation fra amtsrådet var ikke indhentet. Amtsrådet meddelte derefter en bibeholdelsesdispensation. Byggestyrelsen udtalte, at styrelsen normalt anser manglende naboorientering for en sådan mangel, at afgørelsen må anses for ugyldig. I det foreliggende tilfælde, hvor klageren på anden vis havde haft kendskab til forholdet og som følge heraf meddelt kommunalbestyrelsen sine bemærkninger, fandt byggestyrelsen dog, at manglen ikke burde medføre ugyldighed. Boligministeriet (departementet) tiltrådte denne vurdering. Ombudsmanden gjorde ikke bemærkninger til dette spørgsmål, men udtalte kritik af kommunen for ikke at have foretaget naboorientering og ikke på forhånd ansøgt amtsrådet om dispensation.

9. Sagen om Holte Midtpunkt, Østre landsrets dom af 4. maj 1982: En byplanvedtægt for et område i bymidte var tilvejebragt i 1967. En del af den nye bebyggelse, der var forudsat i vedtægten, blev opført i 1972-74 som 1. etape af et skitseprojekt til en samlet bebyggelse. I begyndelsen af 1975 tilkendegav bygherren, at han ikke agtede at gennemføre resten af projektet, og kommunen købte derefter de ejendomme, der var nødvendige til en gennemførelse af byggeriets 2. etape. Kommunalbestyrelsen besluttede principielt at fastholde byplanen, men at ville tillade lempelser, der ikke bidrog til en egentlig ændring af byplanen.

I november 1976 afhændede kommunen de erhvervede ejendomme til en ny bygherre, der var villig til inden for en fastsat frist at gennemføre byggeriet. Der forelå da et nyt skitseprojekt, som kom til at danne grundlag for den senere gennemførte bebyggelse. Kommunens tekniske forvaltning havde redegjort for, i hvilket omfang skitseprojektet afveg fra byplanens bestemmelser, og havde om enkelte af disse afvigelser betegnet det som tvivlsomt, om kommunalbestyrelsen selv kunne dispensere. Forvaltningen anførte, at naboindsigelser ikke kunne udelukkes. Det fremgik, at der over for forvaltningen var rejst spørgsmål om, hvilke erstatningskrav kommunalbestyrelsen kunne vente, hvis der blev dispenseret fra byplanen. Samtidig med beslutningen om at afhænde ejendommene besluttede kommunalbestyrelsen at meddele dispensation fra byplanen med hensyn til nærmere angivne forhold. Byggetilladelse blev udstedt i januar 1977, og byggeriet påbegyndtes kort efter.

Under byggeriets udførelse klagede en nabo til planstyrelsen, hvis afgørelse forelå i september 1978. Planstyrelsen fandt, at kommunalbestyrelsen ikke havde haft beføjelse til som sket at dispensere fra byplanens bestemmelser om maksimal bygningshøjde, og at disse dispensationer måtte anses for ugyldige. Planstyrelsen tilføjede, at man forudsatte, at kommunalbestyrelsen drog omsorg for, at byggeriet blev lovligt. I juni 1980 vedtog kommunalbestyrelsen et forslag til lokalplan til lovgivning af byggeriet. På grund af modstrid med de midlertidige rammer for lokalplanlægningen (kommuneplanlovens § 15) skulle forslaget godkendes af planstyrelsen. Styrelsen har endnu ikke taget stilling til forslaget.

I december 1978 havde naboen anlagt sag mod bygherren (ejereren) og kommunen.

Østre landsret fandt ligesom planstyrelsen, at kommunalbestyrelsen havde savnet kompetence til at dispensere fra byplanens forskrifter om bygningshøjden.

Derimod blev en påstand om, at tilladelsen skulle anses for ugyldig, ikke taget til følge. Landsretten udtalte herom, at ejerens pligt efter kommuneplanlovens § 54 til at berigtige ulovlige forhold ikke kan forstås således, at der består en ubetinget pligt til fysisk lovgivning. "Afgørelsen af, om pligten til lovgivning bør fraviges i det foreliggende tilfælde, må ... bero på en afvejning, hvori - foruden det hensyn til retshåndhævelsen, som § 54 i sig

selv er udtryk for - må indgå omfanget af de ulemper, som er påført sagsøgeren, de søgtes subjektive forhold og konsekvenserne af en lovgivning." Ejeren fandtes i god tro at have opført bebyggelsen i henhold til byggetilladelsen. Det blev endvidere fundet, at en lovgivning gennem nedrivning ville være forbundet med så betydelige omkostninger (ifølge ejeren mindst 5 mill. kr. samt driftstab som følge af reduceret etageareal) og gener, at dette - ejerens gode tro taget i betragtning - ikke ville stå i rimeligt forhold til de ulemper, der ville blive påført naboen, hvis denne blev tilkendt erstatning.

Ejeren blev frifundet for at betale erstatning til naboen. Derimod fandt landsretten, at kommunen ved at meddele den ulovlige dispensation havde pådraget sig erstatningsansvar over for naboen. Erstatningen blev fastsat til 100.000 kr. Ved fastsættelsen af beløbet blev der taget hensyn til det af skønmændene ansatte værditab for naboen (30.000 kr.) og omfanget af de gener, som var påført naboen. Der blev endvidere "lagt vægt på, at dispensationen indebar en klar tilsidesættelse af naboens hensyn, og at kommunalbestyrelsen meddelte dispensationen, uanset at forvaltningen gentagne gange i oplæg til kommunalbestyrelsen udtrykte tvivl om kommunens adgang til at dispensere på egen hånd".

Landsrettens dom er indbragt for Højesteret.

10. Planstyrelsens afgørelse af 22. februar 1982 vedrørte et tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen uden naboorientering havde dispenseret fra bestemmelser i en byplanvedtægt om bebyggelsens anvendelse til, at der måtte etableres 3 erhvervsvirksomheder.

Planstyrelsen tiltrådte efter naboklage, at den ændrede bygningsanvendelse ikke havde udløst lokalplanpligt efter kommuneplanlovens § 47, stk. 4, men fandt, at der skulle have været foretaget naboorientering, før kommunalbestyrelsen kunne have dispenseret. Planstyrelsen anså imidlertid ikke dispensationen for at være åbenbar ulovlig, og da virksomhederne var etableret i tillid til tilladelsen, fandtes der ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilbagekalde den.

11. Planstyrelsens afgørelse af 29. marts 1982 angik et større boligbyggeri i et område, der var omfattet af en lokalplan.

Under byggeriets opførelse blev der klaget over, at byggeriet på en række punkter ville komme i strid med lokalplanen. Det gjaldt bl.a. antallet af beboelseslag i en af boligblokkene (4 i stedet for 3), bygningshøjden (15 m i stedet for 13 m) og overskridelse af fastlagte byggefelter.

Efter forhandlinger mellem kommunen og bygherren ændrede bygherren nu projektet til delvis imødekomme af klagen - bl.a. blev overskridelsen af et byggefelt reduceret ved fjernelse af altaner. Endvidere foretog kommunen naboorientering for så vidt angik de afvigelser fra lokalplanen, som fortsat ønskedes af bygherren. Som følge af indsigelser efter denne naboorientering

ændrede kommunen den tidligere tilladelse til et afslag for så vidt angik antallet af beboelsesslag, men dispenserede bl.a. til den bygningshøjde på 14 m for en af blokkene, som det ændrede projekt indebar.

Planstyrelsen fandt, at de afvigelser fra lokalplanen, som kommunen herefter havde tilladt, lå inden for kommunens dispensationskompetence.

12. Planstyrelsens afgørelse af 28. oktober 1982 angik spørgsmålet om lokalplanligt efter kommuneplanlovens § 16, stk. 3.

Nogle grundejerforeninger og beboere havde klaget over, at kommunen uden lokalplan dels havde givet tilladelse til opførelse af et sportscenter med diverse baneanlæg, cafeteria, restaurant og mødelokaler m.v., dels - efter at sportscentret var opført - havde tilladt opførelsen af et hotel med 40 værelser i tilknytning til centret. Klagen fremkom efter at sportscentret var etableret, men før kommunen gav tilladelse til hotellet. Hotelprojektet blev imidlertid opgivet af ansøgeren.

Planstyrelsen statuerede, at både sportscentret og hotellet havde nødvendiggjort en forudgående lokalplan, men at der ikke var anledning til at forlange, at der efterfølgende skulle tilvejebringes en lokalplan for sportscentret.

13. Østre landsrets dom af 21. januar 1982 angik en carport med støttemur og et udhus, som i 1975 uden byggetilladelse var blevet opført i naboskel i en længde og højde, der overskred kravene i bygningsreglementet og i en byplanvedtægt. Kommunen havde i 1976 (før de nugældende regler om naboorientering var trådt i kraft) givet en bibeholdelsesdispensation, hvorefter naboen i 1980 anlagde sag mod kommunen og påstod sig tilkendt erstatning. Byretten fandt, at kommunen havde overskredet sin dispensationskompetence, og tilkendte naboen 40.000 kr. i erstatning. Landsretten gav derimod kommunen medhold i, at dispensationen lå inden for kommunens kompetence og dermed ikke gav grundlag for noget erstatningsansvar for kommunen.

14. Vestre landsrets domme af 11. november 1974 og 3. september 1981 omhandlede en ulovlig tilladelse til en benzinstation. Kommunen havde efter ansøgning fra et olieselskab givet tilladelse til opførelse af en servicestation i et område, der var omfattet af en byplanvedtægt. Olieselskabet købte derefter de til formålet nødvendige to ejendomme og ansøgte kommunen om tilladelse til nedrivning af de eksisterende bygninger på ejendommene. Forinden kommunen havde taget stilling til denne ansøgning, protesterede et større antal beboere imod ejendommenes anvendelse som benzinstation. Spørgsmålet var, om kommunen havde overskredet sin dispensationskompetence.

Boligministeriet fik sagen forelagt og udtalte i 1972, at kommunen "næppe burde have givet tilladelse til opførelse af den omhandlede servicestation", men at det

ikke forekom "uforståeligt, om kommunen har følt sig i tvivl om spørgsmålet". Da kommunen imidlertid havde givet tilladelsen, fandt ministeriet ikke, at man kunne foretage videre i sagen.

Folketingets ombudsmand udtalte, at kommunens fortolkning af dispensationskompetencen "vel (kan) anses for tvivlsom, men den kan i hvert fald ikke anses for åbenbart urigtig", og ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere ministeriets afgørelse.

To af beboerne anlagde herefter sag mod kommunen og olieselskabet, der begge blev påstået dømt til at anerkende, at tilladelsen var både ulovlig og ugyldig. Landsrettens dom af 11. november 1974 gav sagsøgerne medhold. Tilladelsen blev anset for ulovlig, og da kommunen fandtes "klart at være gået uden for sin hjemmel", blev tilladelsen endvidere anset for ugyldig under fremhævelse af, at olieselskabet endnu ikke havde udnyttet den.

Olieselskabet, der derefter solgte de to ejendomme med et betydeligt tab, anlagde nu sag mod kommunen og påstod sig tilkendt en erstatning på ca. 1,2 mill. kr. Ved dom af 3. september 1981 blev kommunen dømt til at betale olieselskabet 1 mill.kr. i erstatning.

Dommen er indbragt for Højesteret.

6.3.3. Ulovlighedens indvirken på tilladelsens gyldighed.

Ugyldighed af en meddelt tilladelse betyder bl.a., at den, der har modtaget tilladelsen, ikke må udnytte den eller - hvis den allerede er udnyttet - ikke må fortsætte den tilladte aktivitet eller opretholde den tilstand, der er tilvejebragt i overensstemmelse med tilladelsen.

Som det også fremgår af eksemplerne i det foregående afsnit, er det langt fra enhver retlig mangel ved en meddelt tilladelse, som medfører, at den for så vidt ulovlige tilladelse også bliver ugyldig. Af almindelige - uskrevne - forvaltningsretlige regler følger, at ulovlige tilladelser i ret vidt omfang må opretholdes.

Dette skyldes først og fremmest et hensyn til den, der har modtaget tilladelsen - et hensyn, der selvsagt virker med øget styrke, når tilladelsen er udnyttet. Heraf følger, at modtagerens subjektive forhold kan afsvække eller helt fjerne dette hensyn. Hvis den, der har modtaget og derefter udnyttet tilladelsen, har kendt ulovligheden, er der som oftest ikke grund til af hensyn til ham at opretholde

tilladelsen trods dens ulovlighed. Det samme gælder, hvis kendskabet til ulovligheden er hos den, der har ydet sagkyndig bistand til modtageren af tilladelsen. Ikke blot faktisk viden, men også formodning om ulovligheden kan få denne virkning, ligesom hensynet til modtageren svækkes, hvis han eller hans sagkyndige rådgivere havde burdet indse ulovligheden.

Selv om hensynet til den, der har modtaget og udnyttet en ulovlig tilladelse, imidlertid virker med fuld styrke, fordi han hverken har eller burde have haft mistanke om ulovligheden, er det dog ikke dermed givet, at tilladelsen må opretholdes som gyldig trods ulovligheden.

Spørgsmålet afgøres ret konkret efter en afvejning af den betydning, der må tillægges de enkelte momenter i det foreliggende tilfælde. I vid udstrækning vil disse momenter ganske vist tale til fordel for en accept af de faktiske forhold, som foreligger efter udnyttelsen af den ulovlige tilladelse. Dette kan dog brydes af det almindelige hensyn til en effektiv retshåndhævelse, ligesom den generelle karakter og den konkrete grovhed af ulovligheden kan føre til tilladelsens ugyldighed på trods af modtagerens gode tro.

Det er ikke muligt på grundlag af de trufne konkrete afgørelser at udtrykke gældende ret i klare og relativt entydige regler. Eksemplerne i afsnit 6.3.2. viser imidlertid, at på bygge- og miljøområdet fører afvejningen af de krydsende hensyn som regel til, at en ulovlig tilladelse, der er blevet udnyttet, ikke bliver kendt ugyldig.

Spørgsmålet om ugyldighed af en meddelt ulovlig tilladelse kan rejses for domstolene af enhver, der har retlig interesse i sagen, og ubundet af faste frister for et sagsanlæg. Der findes på bygge- og miljøområdet flere eksempler herpå.

Men også forvaltningen kan få spørgsmålet til afgørelse.

Den myndighed, der har meddelt tilladelsen, og som bliver opmærksom på ulovligheden, kan foretage den ovennævnte afvejning. Afvejningen kan føre til, at vedkommende myndighed annullerer (tilbagekalder) tilladelsen som ugyldig.

I praksis er det imidlertid hyppigst klage-

myndigheden, der må tage stilling til spørgsmålet. I hvert fald som altovervejende regel vil dette forudsætte en klage fra en klageberettiget tredjemand inden for den klagefrist, som den pågældende lov har fastsat. Klagen behøver ikke nødvendigvis at angå ulovligheds- og ugyldighedsspørgsmålet direkte, men kan være begrænset til at udtrykke klagerens utilfredshed med den påklagede afgørelse og ønske om en efterprøvelse. Under behandlingen af klagesagen kan det imidlertid blive konstateret, at den påklagede tilladelse er behæftet med retlige mangler. Klagemyndigheden kan da tage stilling til den retlige betydning af den konstaterede ulovlighed. Klagemyndighedens afgørelse er bindende, medmindre den ændres efter en domstolsprøvelse.

6.3.4. Retlig lovliggørelse efter ulovlige tilladelser.

Selv om der statueres ugyldighed af en tilladelse, kan der som regel foretages retlig lovliggørelse af det retsstridige forhold, som er etableret ved tilladelsens udnyttelse. Den ugyldige tilladelse kan afløses af en tilladelse, som ikke lider af nogen retlig mangel.

Som nævnt vil det normalt være den administrative klagemyndighed, der afgør, om en ulovlig tilladelse tillige er ugyldig. I mange tilfælde kan klagemyndigheden træffe realitetsafgørelse i sagen, uden at det er nødvendigt, at 1. instansen først skal træffe en ny - lovlig - afgørelse, som da eventuelt indbringes for klagemyndigheden. Skyldes ulovligheden og ugyldigheden f.eks., at fredningsnævnet ikke har foretaget en foreskreven høring, før tilladelsen blev givet, kan overfredningsnævnet som klagemyndighed under sin behandling af sagen foranstalte høringen. Den ugyldige tilladelse fra 1. instansen kan da tænkes afløst af en tilladelse fra klagemyndigheden, som i så fald har foretaget retlig lovliggørelse.

Dette kan imidlertid kun ske, hvis klagemyndigheden - som i det nævnte eksempel - kan foretage en fuldstændig efterprøvelse af 1. instansens afgørelse. Kommunernes tilla-

delser efter kommuneplanloven og bygge- loven kan ikke efterprøves fuldt ud af klage- myndigheden, men kun for så vidt angår ret- lige spørgsmål. Denne begrænsning af prøv- elsesretten får den virkning, at klagemyndig- heden kun kan tage stilling til, om en påkla- get tilladelse er ulovligt meddelt, og om tillad- elsen i bekræftende fald også er ugyldig. (En parallel situation kendes ved kommunal- bestyrelsens fordeling af udgifterne ved spil- devandsanlæg, idet miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 8, begrænser adgangen til at påklage afgørelser herom til at angå retlige spørgs- mål).

Hvis klagemyndigheden statuerer ulovlig- hed, men ikke ugyldighed, er afgørelsen ens- betydende med, at tilladelsen opretholdes uanset dens mangler. Der foretages ikke der- med formelt set nogen retlig lovliggørelse, men konsekvenserne af en sådan afgørelse er i realiteten de samme, som hvis den pågæl- dende tilladelse var blevet gentaget efter en afhjælpning af manglen. Der bliver ikke tale om fysisk lovliggørelse, og det etablerede forhold anses for lovligt. Den sag, der er nævnt i afsnit 6.3.2. under nr. 7 (Motel Krik Vig), illustrerer dette.

Hvis klagemyndigheden derimod statue- rer, at den ulovlige tilladelse er ugyldig, be- ror det på kommunalbestyrelsen, om afgø- relsen skal medføre et krav om fysisk lovlig- gørelse, eller om forholdet skal lovliggøres retligt. Denne valgfrihed tilkommer kommu- nalbestyrelsen eksklusivt, medmindre retlig lovliggørelse forudsætter medvirken fra an- den side.

Klagemyndighedens vurdering af ugyldig- hedsspørgsmålet er naturligvis ikke bindende for domstolene under en eventuel senere domstolsprøvelse, således som bl.a. den sag, der er nævnt i afsnit 6.3.2. under nr. 9 (Holte Midtpunkt) viser.

I det følgende behandles kun de praktisk vigtige tilfældegrupper.

6.3.4.1. Udnyttet byggetilladelse, hvor tilla- delsen skulle have afventet en afgørelse fra anden myndighed.

Som tidligere nævnt må kommunalbestyrel- sen i vid udstrækning ikke udstede byggetil- ladelse efter bygge- loven, før det ansøgte byg- gearbejdes forhold til anden lovgivning er af- klaret. Hvis byggetilladelse udstedes i strid med regler af dette indhold, er tilladelsen for så vidt ulovlig.

Udover domstolene er det kun bygnings- myndighederne (kommunalbestyrelsen, amtsrådet, byggestyrelsen), som kan afgøre, om ulovligheden har ugyldighedsvirkning. Denne afgørelse kan ikke træffes af den tilsid- desatte myndighed efter anden lovgivning. Det reelle spørgsmål er imidlertid, om den fejlagtigt udstedte og udnyttede byggetilla- delse binder den tilsidesatte anden myndig- hed til efterfølgende at tillade forholdet. Hvis kommunalbestyrelsen f.eks. har givet byggetilladelse til opførelse af et hus i land- zone søværts strandbeskyttelseslinien, er det reelle spørgsmål, om amtsrådet og frednings- nævnet kan afslå de nødvendige tilladelser efter henholdsvis by- og landzoneloven og na- turfrydningsloven med den virkning, at det opførte hus skal fjernes.

Udgangspunktet er, at den byggende skal overholde lovgivningen og selv bærer ansva- ret for, at alle nødvendige tilladelser forelig- ger. Men dette udgangspunkt svækkes af, at kommunen ved dens fejlagtige handlemåde kan have givet ansøgeren grund til at tro, at alle offentlige interesser i sagen er tilgodeset. Bygherrens til en vis grad berettigede for- ventninger afhænger dog af, hvilke regler der er blevet tilsidesat. Hvis disse regler ikke i første række vedrører selve etableringen af forholdet, f.eks. at en forurenende virksom- hed anlægges det pågældende sted, men i højere grad den måde hvorpå virksomheden udøves, er det mere sandsynligt, at den tilsid- desatte myndighed kan se helt bort fra den udstedte byggetilladelse. Den fejlagtige ud- stedelse af byggetilladelsen har derimod stør- re faktisk betydning, når det er byggearbej- det som sådant, der strider mod anden lov- givning, således som det er tilfældet i det ovennævnte eksempel om opførelse af et hus

søværts strandbeskyttelseslinien. Den udstedte og udnyttede byggetilladelse vil i sådanne tilfælde hyppigt medføre, at vedkommende anden myndighed meddeler den nødvendige tilladelse efterfølgende og dermed foretager retlig lovliggørelse. I disse tilfælde skal der i praksis foreligge en meget væsentlig krænkelse af interesserne bag den pågældende anden lovgivning, for at retlig lovliggørelse nægtes.

6.3.4.2. Udnyttet dispensation, der er givet uden (korrekt) naboorientering.

Denne gruppe af tilfælde opstår på baggrund af reglerne i kommuneplanlovens § 47, stk. 5, og byggelovens § 22, stk. 2. Efter disse regler kan dispensationer fra visse bestemmelser, der i første række har nabobeskyttelse til formål, kun gives af kommunalbestyrelsen, efter at kommunen har orienteret naboerne om ansøgningen og om, at eventuelle bemærkninger kan fremsendes inden 2 uger.

Der foreligger i praksis adskillige tilfælde, hvor en nabo påklager en meddelt dispensation under påberåbelse af, at han ikke var blevet orienteret om ansøgningen, eller at orienteringen var mangelfuld. Det er typisk, at klagen normalt først fremkommer, når dispensationen er udnyttet helt eller delvis, simpelthen fordi naboen normalt ikke tidligere har kendskab til forholdet.

Hvis klagemyndigheden finder, at reglerne om naboorientering er overtrådt, er dispensationen ulovligt meddelt. Da det ligger uden for klagemyndighedens kompetence at tage stilling til, om der uanset naboens synspunkter bør dispenseres, er spørgsmålet for klagemyndigheden begrænset til, om fejlen skal tillægges den virkning, at dispensationen er ugyldig.

I vurderingen heraf indgår lignende momenter som nævnt i afsnit 6.2.4.: fejlens grovhed, dispensationsmodtagerens gode tro og berettigede forventninger, tidspunktet for klagens fremkomst i forhold til dispensationens udnyttelse samt det økonomiske tab for dispensationsmodtageren og det samfundsmæssige værdispild, som kan følge af ugyl-

dighed. I vurderingen indgår imidlertid to yderligere momenter.

Det ene yderligere moment er karakteren og omfanget af de ulemper, som naboen er påført, herunder om de med rimelighed kan ækvivaleres af erstatning.

Det andet tilkommende moment har sammenhæng med, om naboorienteringskravet generelt må anses som så væsentligt for afgørelsens rigtighed, at stort set enhver tilsidesættelse af kravet bør bevirke ugyldighed. Eller om det må bedømmes konkret fra tilfælde til tilfælde, hvorvidt afgørelsen må antages at ville være blevet den samme, selv om kommunen havde haft kendskab til naboens synspunkter. Både byggestyrelsen og planstyrelsen antager, at den førstnævnte generelle væsentlighedsvurdering må anlægges som udgangspunkt. Denne antagelse synes tiltrådt af ombudsmanden, jfr. bl.a. den sag der er refereret i afsnit 6.3.3. under nr. 2. Dette har imidlertid ikke ført til, at styrelserne statuerer ugyldighed allerede af den grund og uden hensyn til de øvrige omstændigheder i den pågældende sag.

De samlede momenter i en sag om manglende eller mangelfuld naboorientering vil imidlertid ofte føre til, at klagemyndigheden ikke statuerer ugyldighed af den meddelte dispensation. Dispensationen står da ved magt trods den begåede fejl, men naboen kan eventuelt få den, der har modtaget og udnyttet dispensationen, dømt til at foretage fysisk lovliggørelse eller at betale erstatning. Også kommunen kan være erstatningsansvarlig over for naboen. Naboens adgang til at kræve fysisk lovliggørelse begrænses imidlertid, hvis kommunalbestyrelsen vælger at foretage en formel retlig lovliggørelse ved - efter korrekt naboorientering - at gentage dispensationen. Naboen kan da kun på rent naboretligt grundlag (og ikke tillige under påberåbelse af overtrædelsen af de offentlig-retlige forskrifter) opnå en dom, hvorved dispensationsmodtageren tilpligtes at foretage fysisk lovliggørelse.

Hvis klagemyndigheden statuerer ugyldighed af dispensationen, har kommunalbestyrelsen pligt til at få forholdet lovliggjort. Valget mellem, om dette skal ske ved retlig eller fysisk lovliggørelse, tilkommer udeluk-

kende kommunalbestyrelsen. En retlig lovliggørelse vil også i dette tilfælde bestå i, at dispensationen gentages, efter at der er sket korrekt naboorientering.

6.3.4.3. Udnyttet byggetilladelse, der er udstedt trods lokalplanpligten efter kommuneplanlovens § 16, stk. 3.

I kommuneplanlovens § 16, stk. 3, er det udtrykkeligt bestemt, at tilladelse efter bygge-loven til et større bygge- og anlægsarbejde ikke kan meddeles, før en lokalplan er endeligt vedtaget eller godkendt.

Kommunalbestyrelsens lokalplanpligt i henhold til denne bestemmelse tilsigter, at offentligheden i bred forstand gøres bekendt med, at og hvordan væsentlige ændringer af de eksisterende forhold påtænkes foretaget, og at offentligheden får den medindflydelse på den endelige beslutning herom, som ligger i lovens regler om lokalplaners tilvejebringelse. Formålet med denne lokalplanpligt er derimod ikke nabobeskyttelse i snæver forstand eller blot at værne konkrete tredjemænds interesser.

Lokalplanpligten efter § 16, stk. 3, er tillige af central betydning for den overordnede styring. Med lovens gennemførelse blev opgivet den tidligere ministerielle godkendelse af de kommunalt tilvejebragte planer. Denne ordning blev afløst af dels en pligt for amtsrådet til at nedlægge veto mod lokalplanforslag i strid med regionplanlægningen eller kommuneplanen eller forskrifter i medfør af lovens § 51, dels en ret for statslige myndigheder til at nedlægge veto mod et lokalplanforslag.

Den nævnte motivering for lokalplanpligten efter § 16, stk. 3, vil antagelig bevirke, at der efter gældende ret må anlægges en generel væsentlighedsvurdering på overtrædelser af lokalplanpligten, således at der er en forhåndsformodning for ugyldigheden af den byggetilladelse, der er udstedt under tilsidesættelse af pligten. Denne forhåndsformodning påvirkes imidlertid af en række af de tidligere omtalte momenter, som indgår i vurderingen af, om en ulovlig forvaltning-

safgørelse har ugyldighedsvirkning - fejlsens måske mindre grovhed eller åbenbarhed, bygherrens gode tro, tidspunktet for klagens fremkomst samt det privatøkonomiske tab og samfundsmæssige værdispild, som tilladelsens ugyldighed vil medføre.

Som også nævnt i afsnit 5.7.2. om konstaterende standsningspåbud rummer denne gruppe af tilfælde den komplikation, at planstyrelsen vel er klagemyndighed i forhold til lokalplanpligten efter kommuneplanloven, men ikke formelt kan statuere ugyldighed af den byggetilladelse, der er udstedt i henhold til bygge-loven, og som dermed er undergivet et andet administrativt klagesystem.

Hvis byggetilladelsen ikke er ugyldig, står den ved magt, og det udførte bygge- og anlægsarbejde kan ikke kræves fjernet. Forholdet er vel ikke formelt blevet retlig lovliggjort, men virkningerne er stort set de samme som af en egentlig retlig lovliggørelse. Kommunalbestyrelsen kan imidlertid foretrække nu at tilvejebringe den manglende lokalplan og dermed på formel vis foretage retlig lovliggørelse.

Selv om § 16-lokalplanpligten ikke er indført som en nabobeskyttelsesregel, kan en tilsidesættelse af pligten tænkes at have påført tredjemand et økonomisk tab. Efter en retlig lovliggørelse ved efterfølgende lokalplan er vedkommende da stillet som en nabo i tilfælde, hvor naboorienteringskravet er overtrådt, jfr. det foregående afsnit.

Hvis byggetilladelsen derimod er ugyldig, kan kommunalbestyrelsen vælge, om der skal ske fysisk eller retlig lovliggørelse. Alle-rede fordi fysisk lovliggørelse som regel vil være forbundet med ganske betydelige udgifter for kommunen - ved private byggerier i form af et sandsynligt erstatningsansvar over for en bygherre i god tro med hensyn til byggetilladelsens lovlighed - vil kommunalbestyrelsen være tilskyndet til at søge forholdet retligt lovliggjort ved tilvejebringelse af en lokalplan, hvormed byggeriet er i overensstemmelse.

Kommunalbestyrelsen er imidlertid ikke altid i stand til umiddelbart at gennemføre en sådan lokalplan. Planens indhold kan stride mod rammerne for lokalplanlægningen,

hvad enten disse er fastsat i de midlertidige rammer efter kommuneplanlovens § 15, som kun kan ændres med planstyrelsens godkendelse, eller - som det snart vil være tilfældet overalt - i kommuneplanen, der ikke må stride mod regionplanlægningen. Endvidere kan forslaget til den efterfølgende lokalplan blive mødt med et veto, således at det må afgøres af miljøministeren, om planen kan vedtages endeligt af kommunalbestyrelsen.

Som oftest har kommunalbestyrelsen dog reel valgfrihed mellem fysisk og retlig lovliggørelse.

6.3.4.4. Udnyttet dispensation, der er givet trods lokalplanpligten efter kommuneplanlovens § 47, stk. 4.

Efter kommuneplanlovens § 47, stk. 4, indtræder der lokalplanligt, når bestemmelser i en byplanvedtægt eller lokalplan ønskes fraveget, medmindre afvigelsen er "mindre betydende" og "ikke vil ændre den særlige karakter af det område, planen søger at skabe eller fastholde." Denne ordning svarer til ordningen, som før kommuneplanloven gjaldt for afvigelser fra byplanvedtægter, og fortolkningen af de tidligere bestemmelser herom er overført på de nugældende bestemmelser i kommuneplanloven. Fortolkningen medfører, at området for konkrete dispensationer fra byplanvedtægter og lokalplaner er ret begrænset.

Lokalplanpligten efter § 47, stk. 4, kan ramme foranstaltninger, som ikke i sig selv ville være lokalplanpligtige efter reglen i § 16, stk. 3. Om dette er tilfældet, beror i væsentlig grad på, hvor detaljerede bestemmelser byplanvedtægten eller lokalplanen indeholder. I stærkt detaljerede planer er der fastlagt et nøje handlingsmønster, som kun i meget begrænset omfang kan fraviges uden (ny) lokalplan. Ved mere hovedtræks- eller rammebetonede planer vil § 47, stk. 4, derimod kun sjældent fremkalde lokalplanligt i større udstrækning, end der allerede følger af § 16, stk. 3.

En vidtstrakt detaljering i en byplanvedtægt eller lokalplan skyldes undertiden, at

planen har været stærkt projektorienteret. Hvis planen ikke virkeliggøres umiddelbart, opstår der ikke sjældent ønsker om afvigelser, og der er da stor sandsynlighed for, at afvigelserne nødvendiggør (ny) lokalplan. Dette kan i en vis udstrækning forklares på samme måde som § 16-lokalplanpligten. F.eks. kan detaljerede bestemmelser i en projektorienteret lokalplan om udformningen eller anvendelsen af et grønt område have nydt en bredere offentlig interesse, så at "skjulte" afvigelser vil være betænkelige ud fra et af hovedformålene med kommuneplanlovens offentlighedsregler. Og som et andet eksempel kan bygningsbevaringsinteresser have fremkaldt meget detaljerede forskrifter, så at både offentligheden i bred forstand og fredningsstyrelsen som veto-myndighed over for lokalplanforslag har interesse i afvigelser, der ikke i sig selv medfører lokalplanligt efter § 16.

En vidtstrakt detaljering i planerne kan også skyldes, at de erstatter en privatretlig regulering i servitut. Kommuneplanlovens § 36 forbyder oprettelse af private servitutter, når der er lokalplanligt efter § 16, f.eks. ved større udstykninger til parcelhus- eller sommerhusbebyggelse. De detaljerede byggeforskrifter m.v., der tidligere sås i private servitutter i forbindelse med en sådan udstykning, optræder nu hyppigt i lokalplanen.

Endelig kan en ret betydelig detaljering simpelthen bero på en - ikke altid hensigtsmæssig - byplantradition.

De nævnte forskelle over for § 16-pligten har den betydning, at der ved kommunalbestyrelsens tilsidesættelse af § 47-pligten ikke i samme grad kan opstilles en forhåndsformodning om, at den for så vidt ulovlige dispensation også er ugyldig - og i end mindre grad, hvis der forud for dispensationen er foretaget korrekt naboorientering.

Konsekvenserne af, om der statueres ugyldighed af den ulovligt meddelte dispensation eller ikke, er i det væsentlige de samme som ved det parallelle spørgsmål om byggetilladelser i strid med § 16-lokalplanpligten.

6.4. Udvalgets overvejelser og forslag

6.4.1. Generelle bemærkninger.

Der er intet uheldigt eller betænkeligt ved, at der efter gældende ret er mulighed for at foretage retlig lovgivning af et ulovligt forhold på den måde, at der efter forholdets etablering gives den tilladelse, hvorom der på forhånd skulle være ansøgt. Der behøver ikke heri at ligge nogen forflygtigelse af lovgivningens formål. I mange tilfælde ville en aktivitet, der udøves uden den nødvendige tilladelse, være blevet tilladt, hvis der på forhånd var ansøgt herom. Det er åbenbart, at det savner mening f.eks. at kræve en bygning, der er opført uden byggetilladelse, revet ned for derefter - når der ansøges på korrekt vis - at give tilladelsen.

Muligheden for retlig lovgivning er kun udtrykt forudsætningsvis i lovgivningen og kun i ganske enkelte bestemmelser. En udtrykkelig hjemmel for at kunne foretage retlig lovgivning er imidlertid ikke påkrævet og bør efter udvalgets opfattelse heller ikke søges tilvejebragt.

6.4.2. Tilfælde, hvor der ikke foreligger udtrykkelig myndighedstilladelse til det ulovlige forhold.

I afsnit 6.2.6. er nævnt eksempler fra praksis på tilfælde, hvor en ulovlig aktivitet udøves eller er blevet udøvet uden den nødvendige tilladelse. I sådanne tilfælde afgøres det i første omgang af den myndighed, der har den almindelige kompetence til at meddele tilladelsen, om den kan gives efterfølgende. Udvalget finder ikke grundlag for, at der for disse tilfælde søges indført en kompetenceforskydning som efter tidligere gældende ordninger, således at retlig lovgivning kun skulle kunne foretages af en overordnet myndighed. Det må herved bemærkes, at beslutningen om retlig eller fysisk lovgivning kan påklages efter de almindelige regler om klage i den pågældende lov.

De eventuelle sagsbehandlingsregler, som skal følges af den kompetente myndighed,

før en ansøgning om tilladelse kan imødekommes, skal også iagttages, inden der sker retlig lovgivning ved en efterfølgende tilladelse. Sådanne regler - især høringsforskrifter - sigter typisk på, at vedkommende myndighed bliver gjort opmærksom på eventuelle modhensyn, og har derved værdi også ved spørgsmål om retlig lovgivning. Udvalget finder derimod ikke grundlag for generelt at foreslå særlige sagsbehandlingsregler indført for så vidt angår efterfølgende tilladelser.

Det fremgår af afsnit 6.2.4., at der ved spørgsmål om retlig lovgivning ofte forekommer en række momenter, som ikke gør sig gældende, når der på korrekt vis ansøges om tilladelse på forhånd. Et eller flere af disse momenter kan føre til en tilladelse, som ikke ville være givet, hvis der var blevet ansøgt på forhånd.

Et af disse momenter er det værdispild, som et krav om fysisk lovgivning vil medføre. Værdispildsbetragtningen stammer fra de domstolsskabte naboretsregler om, hvornår en nabo enten skal afholde sig fra ulempeforvoldende handlinger eller kan fortsætte dem mod betaling af erstatning for ulemperne.

Kernen i disse regler er, at en grundejer kan opretholde f.eks. en ulempeforvoldende virksomhed mod at betale erstatning til den generede nabo, såfremt han var i god tro ved virksomhedens etablering, såfremt et ophør vil medføre uforholdsmæssige omkostninger for ham, og såfremt naboen kun udsættes for rene formuetab. De naboretlige regler var i det tidligere ukomplicerede samfundssystem stort set de eneste, der regulerede brugen af faste ejendomme. Navnlig med det sidste tiårs bygge- og miljølovgivning er betydningen af den privatretlige naboret blevet begrænset. Den er i stedet for at være hovedkilden blevet et supplement til den offentligretlige regulering af udnyttelsen af fast ejendom. Det er ikke uden videre givet, at naborettens værdispildsbetragtninger kan overføres til spørgsmålet, om der bør ske fysisk lovgivning af et forhold, der er ulovligt i henhold til den offentligretlige lovgivning. Særligt for så vidt angår overtrædelser af de regler, der direkte sigter på beskyttelse af miljøet som sådant (f.eks. tilstanden af vandløb)

eller af konkrete immaterielle værdier (f.eks. fortidsminder), vil værdispildsbetragtningen i sædvanlig betydning - det materielle tab - ganske underkende værdien af de beskyttede goder, som ikke kan måles i penge.

Afvejningen i det enkelte tilfælde, hvor spørgsmålet om retlig lovliggørelse opstår, fører ofte til en tilladelse, som ikke ville være givet, hvis der var blevet ansøgt på forhånd. Den pågældende "begunstiges" i så fald. Dette var baggrunden for bestemmelsen i tidligere byggelovgivning, hvorefter retlig lovliggørelse kunne betinges af en såkaldt bod, der i princippet skulle svare til "begunstigelsen".

Udvalget har overvejet, om denne ordning bør genindføres i byggeloven og udvides til hele bygge- og miljølovgivningen. Udvalget kan imidlertid ikke anbefale dette. En regel som den nævnte vil reelt få en blandet karakter af (straffe)bøde og konfiskation, hvorom der som altovervejende regel kun kan træffes bestemmelse af domstolene.

Udvalget finder derimod, at "begunstigelsen" ialfald delvis kan afhjælpes, hvis der rejses tiltale i anledning af den begåede overtrædelse med påstand om bøde og eventuelt konfiskation. Ved afgørelsen af, om der skal rejses tiltale i anledning af en lovovertrædelse, bliver der med rette lagt megen vægt på overtrædelsens grovhed. Det fremdragne forhold - fordelene som følge af en tilladelse, der ikke ville være blevet meddelt efter korrekt ansøgning på forhånd - synes derimod ikke at blive tillagt den betydning, det i almindelighed kan fortjene. I afsnit 10 er redegjort for, at forvaltningen kun yderst sjældent anmelder en overtrædelse til politiet med henblik på tiltalerejsning, når der er sket retlig lovliggørelse. En sådan konsekvent praksis er betænkelig og bør i hvert fald ikke opretholdes, når den retlige lovliggørelse i væsentlig grad skyldes hensyntagen til det økonomiske tab, som fysisk lovliggørelse ville påføre den pågældende. Udvalget foreslår, at forvaltningsmyndighederne bliver gjort bekendt hermed, jfr. i øvrigt afsnit 11.

Når forvaltningsmyndigheden beslutter retlig lovliggørelse, kan afgørelsen herom påklages af de tredjemænd m.v., der er kla-

geberettiget over for afgørelser efter den pågældende lov. Har f.eks. et fredningsnævnet givet en bibeholdelsesdispensation, kan bl.a. Danmarks Naturfredningsforening påklage afgørelsen til overfredningsnævnet, og har kommunalbestyrelsen givet en efterfølgende kapitel 5-godkendelse, kan bl.a. berørte beboere i området påklage godkendelsen til miljøstyrelsen og miljøankenævnet, jfr. f.eks. den sag, der er refereret i afsnit 6.2.6. under nr. 4. Denne klageadgang gælder dog ikke for beslutninger om retlig lovliggørelse af forhold i strid med kommuneplanloven (herunder en byplanvedtægt eller lokalplan) eller byggeloven. Den trufne beslutning efter disse to love omfatter ikke et retligt spørgsmål og er derfor unddraget klagemyndighedens efterprøvelse.

Udvalget finder ikke grundlag for at foreslå en udvidet prøvelsesret for klagemyndigheden, blot fordi der er tale om en efterfølgende tilladelse.

6.4.3. Tilfælde, hvor en myndighed ulovligt har tilladt det retsstridige forhold.

Består ulovligheden i, at kommunen har udstedt byggetilladelse, før nødvendig tilladelse fra anden myndighed forelå, vil vedkommende anden myndighed i vid udstrækning foretage retlig lovliggørelse ved efterfølgende at meddele sin tilladelse. Dette understreger vigtigheden af, at de kommunale bygningsadministrationer er opmærksomme på reglerne om tilbageholdelse af byggetilladelsen, indtil byggeriet er tilladt i relation til de øvrige love, der kommer i betragtning.

Hvis ulovligheden består i manglende eller mangelfuld naboorientering, før en dispensation gives og udnyttes, fører gældende ret og administrativ praksis til, at de faktisk etablerede forhold normalt accepteres. Det skyldes enten, at ulovligheden ikke kan medføre ugyldighed af dispensationen, eller at kommunen foretager retlig lovliggørelse ved at gentage dispensationen efter korrekt naboorientering. Den krænkede nabos retsstilling er da ikke blot nogenlunde den samme som ved overtrædelser af den almindelige na-

boret og privatretlige servitutter, men kan i forhold hertil være forbedret, fordi kommunen kan være erstatningsansvarlig. Udvalget finder denne retstilstand rimelig. De regler, om hvis fravigelse en naboorientering angår, har naturligt nok i første række netop den nabobeskyttelse til formål, som også bærer naboretten og mange servitutter. Der ses ikke grund til at udvide naboens krav på fysisk lovliggørelse, blot fordi de beskyttende regler (af andre grunde) er blevet overført til eller gentaget i den offentligretlige lovgivning.

Består ulovligheden i kommunalbestyrelsens overtrædelse af lokalplanpligten efter kommuneplanloven, finder udvalgets flertal det mere tvivlsomt, om gældende ret tør anses for hensigtsmæssig.

Dette gælder i særlig grad, når det er lokalplanpligten efter § 16, stk. 3, der er tilsidesat. Betænelighederne skyldes ikke blot usikkerheden efter gældende ret med hensyn til, hvilken administrativ myndighed der kan statuere ugyldighed af den ulovligt meddelte byggetilladelse. Betænelighederne beror også - og ikke mindst - på, at efter gældende ret vil kompetencen til at beslutte og gennemføre retlig lovliggørelse i praksis som regel eksklusivt tilkomme den kommunalbestyrelse, som har begået ulovligheden. Dette er uheldigt, for det første fordi en beslutning om retlig lovliggørelse uvægerligt må blive stærkt påvirket af de økonomiske konsekvenser for kommunen, som en fysisk lovliggørelse vil få, hvad enten det udførte bygge- og anlægsarbejde er kommunalt eller privat. Da kommunalbestyrelsens overtrædelse af lokalplanpligten er straffri, jfr. Vestre landsrets dom i sagen om Motel Krik Vig, er det med andre ord lovovertræderen selv, som bestemmer de retlige og hermed økonomiske konsekvenser af ulovligheden. Dette er stødende for den almindelige retsfølelse. Og for det andet er den gældende ordning uheldig, fordi et efterfølgende forslag til lokalplan i realiteten er en skueproces, for så vidt angår spørgsmålet om lovliggørelse af det ulovligt etablerede forhold. Udfaldet vedrørende dette spørgsmål er givet på forhånd, og der er dermed sket en reel tilsidesættelse af kommuneplanlovens centrale regler om offentlighedens medvirken i lokalplanlægningen.

Denne devaluering af offentlighedsreglerne kan virke negativt ind på offentlighedens interesse i at medvirke i lokalplanarbejdet.

I disse betragtninger ligger ikke en opfattelse af, at enhver tilsidesættelse af lokalplanpligten bør medføre fysisk lovliggørelse med de deraf følgende betydelige udgifter for kommunen. Kritikken retter sig i første række mod, at det er den ulovligt handlende kommunalbestyrelse selv, som i praksis har herredømmet over, om ulovligheden skal have konsekvenser.

Af betragtningerne må heller ikke udledes, at udvalgets flertal skulle have den opfattelse, at der i større almindelighed optræder kritisable forhold. Overtrædelser af lokalplanpligten vil i de fleste tilfælde skyldes, at kommuneplanlovens - med rette relativt bestemte - afgrænsning af pligten kan fremkalde begrundet tvivl om pligtens eksistens i et konkret foreliggende tilfælde, eller de kan på anden måde være subjektivt undskyldelige.

I afsnit 5.9.5.2. har udvalgets flertal stillet forslag om, at der indføres en adgang til bindende forhåndsbesked fra miljøministeren (planstyrelsen) om, hvorvidt der foreligger lokalplanpligt i en aktuel situation. En sådan adgang vil utvivlsomt reducere det i forvejen ret beskedne antal tilfælde, hvor lokalplanpligten tilsidesættes. Adgangen til forhåndsbesked må imidlertid antages yderligere at få den virkning, at en kommunalbestyrelse ikke bevidst kan holde sig i god tro med hensyn til lokalplanpligtens eksistens i et tvivlsomt tilfælde og påregne, at netop fejlsens mindre åbenbarhed vil føre til, at der ikke statueres ugyldighed af den meddelte byggetilladelse.

Uanset en adgang til forhåndsbesked vil der dog fra tid til anden ske tilsidesættelse af lokalplanpligten. Selv om tilfældene antagelig bliver ganske få, bør lovgivningen efter udvalgsflertallets opfattelse indeholde bestemmelser, som kan fjerne eller dog mindske de ovennævnte betæneligheder ved den gældende retstilstand - ikke mindst fordi tilsidesættelsen da må formodes ofte at være bevidst.

Flertallet foreslår, at der i det nye stk. 3, som i afsnit 5.9.5.2. er foreslået indsat i kommuneplanlovens § 48, og som omhand-

ler opsættende virkning af klager over tilsidesættelse af lokalplanpligten, tilføjes:

"Findes klagen berettiget, påhviler det den til enhver tid værende ejer af ejendommen at berigtige det ulovlige forhold, medmindre ministeren under særlige omstændigheder fritager derfor, og forholdet kan ikke uden ministerens samtykke lovliggøres ved en efterfølgende lokalplan."

Denne foreslåede tilføjelse fastslår for det første, at kommunalbestyrelsens tilsidesættelse af en lokalplanpligt medfører byggetilladelsens ugyldighed, medmindre ministeren (efter delegation formentlig planstyrelsen) undtagelsesvis lader byggetilladelsen bestå trods ulovligheden. Ugyldigheden af den ulovlige byggetilladelse vil dermed ikke være så usikker som efter gældende ret, men vil være fastslået som den regel, der kræver miljøministerens (planstyrelsens) særlige beslutning for at kunne fraviges. Hvis ejeren af den pågældende ejendom ikke efterkommer pligten til at lovliggøre fysisk, må han søges dømt dertil enten under en straffesag eller -snarere - under et civilt søgsmål, jfr. forslaget i afsnit 9.8.1. om mulighed for civile fuldbyrdelsessøgsmål.

Miljøministerens (planstyrelsens) afgørelse bliver således under kontrol af domstolene, men (begrundelsen for) de nye bestemmelser i kommuneplanloven vil antagelig føre til, at domstolene lettere kan følge en påstand om fysisk lovliggørelse. I overensstemmelse med den centrale betydning af lokalplanpligten i hvert fald efter kommuneplanlovens § 16, stk. 3, må det antages, at den sædvanlige værdispildsbetragtning - jfr. foran i afsnit 6.4.2. - vil blive nedtonet, og at det heller ikke vil blive tillagt for megen betydning, om tilsidesættelsen af lokalplanpligten var mere eller mindre klar. Det vil heller ikke være muligt at opretholde forestillingen om, at en byggetilladelse eller dispensation er en ensidigt begunstigende forvaltningsafgørelse og allerede derfor - ifølge klassisk forvaltningsret - vanskeligt kan annulleres.

Den private, som har udnyttet den ulovligt meddelte tilladelse fra kommunen, og som efter forslaget har pligt til at lovliggøre fysisk, må antages at kunne få sit tab erstattet af kommunen, medmindre domstolene fin-

der, at han ved at have undladt at søge forhåndsbesked helt eller delvis har overtaget risikoen for, at forholdet er blevet etableret ulovligt.

Hvis miljøministeren (planstyrelsen) i henhold til den foreslåede bestemmelse fritager for pligten til fysisk lovliggørelse, er der dermed indtrådt virkninger, som ganske svarer til retlig lovliggørelse. Der er reelt meddelt en bibeholdelsestilladelse. Det har da intet formål at gennemføre en lokalplanprocedure til formel retlig lovliggørelse.

Hvis derimod miljøministeren (planstyrelsen) fastholder hovedreglen i den foreslåede bestemmelse, er det dog muligt at foretage retlig lovliggørelse, men det kan efter den foreslåede bestemmelse ikke besluttes af kommunalbestyrelsen på egen hånd, selv om det kunne ske inden for rammerne af kommuneplanen og regionplanlægningen. Den formelle retlige lovliggørelse nødvendiggør tilvejebringelse af den lokalplan, som skulle have foreligget tidligere. Men det er efter den foreslåede bestemmelse en betingelse, at miljøministeren (planstyrelsen) tiltræder en sådan retlig lovliggørelse. Der er efter forslaget ikke tale om, at lokalplanen skal godkendes af planstyrelsen - kun om, at det skal tillades, at kommunalbestyrelsen foretager retlig lovliggørelse. I praksis vil spørgsmålet om en sådan helbredelse af den oprindelige fejl utvivlsomt være det, der først opstår. Den foreslåede bestemmelse er udformet sådan, at planstyrelsen enten straks kan udtale, at der ikke vil blive givet samtykke til retlig lovliggørelse, eller at spørgsmålet om samtykke først kan afgøres, når der foreligger flere oplysninger - især om eventuelle modstående hensyn, herunder også amtsrådets og statslige myndigheders indstilling. Hvis muligheden for retlig lovliggørelse ikke udelukkes straks, kan den fysiske lovliggørelse udsættes indtil videre, men udsættelsen bør ikke strækkes for vidt.

Det er umiddelbart en mangel ved den foreslåede bestemmelse, at "reparationsværktøjet" stadig er en lokalplan. Kommuneplanlovens regler for tilvejebringelse af lokalplaner er imidlertid de bedste til at fremskaffe de nødvendige flere oplysninger og synspunkter på betimeligheden af at accepte-

re de nu faktisk etablerede forhold. Lokalplanforslaget bør imidlertid offentliggøres som det lovliggørelsesinstrument, det er. Temaet bør med andre ord være, om der bør ske retlig lovliggørelse, og om hvad konsekvenserne af et afslag vil blive. Dette vil blot kræve en anden udformning end den sædvanlige af redegørelsen efter kommuneplanlovens § 20 og af beskrivelsen efter lovens § 21, stk. 1, og planstyrelsen kan uden særlig lovhjemmel forlange denne anden udformning som en forhåndsbetingelse for samtykke til den retlige lovliggørelse.

Sammen med en regel om adgang til bindende forhåndsbesked om lokalplanpligt vil den foreslåede bestemmelse - og dens mulige anvendelse blot én gang - antagelig føre til, at der slet ikke opstår de tilfælde, som bestemmelsen omhandler.

Flertallet finder anledning til i denne forbindelse at rejse spørgsmålet, om det omfang, som lokalplanpligten efter kommuneplanlovens § 47, stk. 3 og 4, har, er for vidt. Efter bestemmelserne kan kommunalbestyrelsen meddele "mindre betydende dispensationer ...", som ikke vil ændre den særlige karakter af det område, planen søger at skabe eller fastholde ... Videregående afvigelser ... kan kun foretages ved tilvejebringelse af en ny lokalplan". Denne ordning er overført fra reglerne i byplanvedtægterne på grundlag af den tidligere byplanlov uanset, at der med kommuneplanloven - som noget nyt - blev indført bestemmelser om forudgående naboorientering i forbindelse med de fleste dispensationer fra en lokalplan eller byplanvedtægt. Spørgsmålet har betydning, fordi den foreslåede bestemmelse kan savne tilstrækkelig begrundelse, hvis den også skal gælde for afvigelser fra en byplanvedtægt/lokalplan, som utvivlsomt udelukkende har interesse for umiddelbare naboer og andre omboende. I så fald er forholdet mere beslægtet med den situation, at der er givet dispensation under tilsidesættelse af reglerne om naboorientering. Da spørgsmålet om lokalplanpligtens afgrænsning er taget op til overvejelse i miljøministeriet, skal dette imidlertid ikke forfølges videre.

Et mindretal (de kommunale organisatio-

ners repræsentanter), der ikke har kunnet tiltræde forslagene i afsnit 5.9.5.2. om adgang til bindende forhåndsbesked og om opsættende virkning af tredjemandsklager, kan heller ikke tilslutte sig flertallets forslag til en lovbestemmelse om retsvirkningerne af, at en kommune har givet byggetilladelse eller dispensation under tilsidesættelse af lokalplanpligten. Mindretallet finder, at de enkelte - meget få - tilfælde er så indbyrdes afvigende, at det er det rigtigste, at spørgsmålet om ugyldighed af den ulovligt meddelte tilladelse som efter gældende ret afgøres efter en konkret afvejning af de krydsende hensyn, og at domstolenes konkrete bedømmelse ikke søges begrænset ved en lovbestemmelse, der i bedste fald kun fastlægger det gennemsnitligt rigtige resultat. Efter mindretallets opfattelse vil udvalgets arbejde i sig selv og den offentlige debat, som må forventes i forbindelse af udvalgets betænkning, have samme præventive virkning, som udvalgsflertallet tillægger sit forslag. En lovbestemmelse synes at være en betydelig overreaktion. Mindretallet kan dog tilslutte sig flertallets bemærkninger om afgrænsningen af lokalplanpligten efter kommuneplanlovens § 47.

For det tilfælde, at det af flertallet stillede forslag ikke gennemføres, skal udvalget bemærke, at det ud fra et retshåndhævelses synspunkt er utilfredsstillende, at den administrative klagemyndighed - som flere af eksemplerne i afsnit 6.3.2. viser - ofte begrænser sig til at statuere, at en påklaget tilladelse er ulovligt meddelt. Klagemyndigheden bør normalt også tage udtrykkelig stilling til, om ulovligheden medfører, at tilladelsen er ugyldig. For det første falder denne vurdering inden for klagemyndighedens kompetence, og klageren må i almindelighed have krav på, at klagemyndigheden fører sin prøvelse af den påklagede afgørelse til bunds. For det andet vil det i den almindelige opfattelse ofte være uforståeligt eller med rette føles urimeligt, at det overlades til private ved søgsmål på egen bekostning at få fastslået, om en ulovlig tilladelse også er ugyldig, når det dog er en offentligretlig forskrift, der er overtrådt. Og for det tredje vil der ikke altid være en søgsmålsberettiget tredjemand, der kan

nedlægge påstand om ugyldighed af den ulovlige tilladelse. Bl.a. sagen om Motel Krik Vig illustrerer det uheldige i, at den øverste administrative klagemyndighed undlod udtrykkeligt at tage stilling til, hvilken virkning kommunens ulovlige adfærd skulle have.

Afsnit 7. Fysisk lovgivning uden domstolenes medvirken

7.1. Indledende bemærkninger

I afsnit 6.1. er det beskrevet, at et ulovligt forhold normalt kan berigtiges ved enten retlig eller fysisk lovgivning. I visse tilfælde er retlig lovgivning dog udelukket, f.eks. når en indispensable forskrift er overtrådt. Og i visse tilfælde er det umuligt at lovgive fysisk, f.eks. hvis en fredet bygning er revet ned. Det normale er imidlertid, at der består begge muligheder for lovgivning. Når det er tilfældet, vil først forvaltningsmyndighedens afslag på retlig lovgivning fastslå, at der er grundlag for at stille krav om fysisk lovgivning. Eksempelvis kan amtsrådet ikke umiddelbart stille krav om, at et ulovligt byggeri i landzone skal fjernes. Amtsrådet må først tage stilling til, om zonelovstilladelse kan meddeles efterfølgende, og afgørelsen herom kan påklages efter by- og landzone-lovens almindelige regler, jfr. nærmere i afsnit 6.2.5.

Den, der har pligt til at lovgive, har således i almindelighed krav på, at fysisk lovgivning skal afvente myndighedernes stillingtagen til spørgsmålet om retlig lovgivning, jfr. også Vestre landsrets domme i U.f.R. 1969, s. 979, og 1977, s. 349. Hvis en ansøgning om retlig lovgivning ved en efterfølgende tilladelse eller dispensation afslås, er det en simpel konsekvens heraf, at der så må foretages fysisk lovgivning, såfremt dette er faktisk muligt. Et udtrykkeligt påbud herom ændrer ikke retstilstanden for den, der modtager påbudet og efter loven har pligt til at berigtige det ulovlige forhold. Påbudet er konstatende ligesom de standsningspåbud, der er omhandlet i afsnit 5.

Samme konstatende karakter kan lovgivningspåbud have, når de tager sigte på at

håndhæve generelle, indispensable forskrifter. Den bygge- og miljøretlige lovgivning indeholder dog kun få sådanne forskrifter med en så rimelig høj grad af præcision, at de umiddelbart bør kunne håndhæves gennem konstatende lovgivningspåbud. Men der er enkelte eksempler herpå, bl.a. forbudet i naturfredningslovens § 57 mod anbringelse af reklameskilte i det åbne land. Derimod indeholder bygge- og miljølovgivningen en række generelle forskrifter, som kan siges at være indispensable, men som håndhæves gennem lovgivningspåbud af konstitutiv (præciserende) karakter. Eksempelvis bestemmer rottebekendtgørelsens § 4, at grundejerne har pligt til at træffe foranstaltninger til begrænsning af rotternes leveduligheder. Efterkommes denne forpligtelse ikke, kan kommunalbestyrelsen meddele påbud om gennemførelse af de nødvendige foranstaltninger. På tilsvarende måde bestemmer kommuneplanlovens § 44, stk. 2, at skiltning, lysinstallationer o.lign. ikke må være til ulempe eller virke skæmmende, og at kommunalbestyrelsen ved forbud eller påbud kan sikre opfyldelsen heraf. Og ifølge byggelovens § 14 skal bebyggelse m.v. holdes i en sådan forsvarlig stand, at den ikke frembyder fare for beboere eller andre. I givet fald kan kommunalbestyrelsen meddele påbud til sikring heraf.

På linie med disse konstitutive lovgivningspåbud må betragtes påbud efter bestemmelser, der ikke direkte stiller krav til borgernes adfærd, men som alene fastlægger en beføjelse for vedkommende forvaltningsmyndighed til under visse betingelser at meddele påbud. Eksempler herpå er miljøbeskyt-

telseslovens § 44 og miljøreglementets kapitel 11 om kommunalbestyrelsens adgang til at meddele påbud om gennemførelse af forureningsbegrænsende foranstaltninger og kommuneplanlovens § 44, stk. 4, om kommunalbestyrelsens adgang til at meddele påbud om hegning, beplantning m.v. omkring skæmmende oplag, affaldspladser o.lign. Indtil udstedelsen af et sådant påbud har den pågældende aktivitet eller tilstand været lovlig, og først påbudet ændrer dette. Selv om disse påbud ikke er egentlige lovliggørelsespåbud, er de problemer vedrørende fysisk lovliggørelse, som kan opstå, de samme som ved konstitutive lovliggørelsespåbud.

Grundlaget for kravet om fysisk lovliggørelse vil i alle tilfælde være, at lovgivningen eller en afgørelse pålægger borgeren den handlepligt, at en (ulovlig) tilstand eller virksomhed skal ændres eller bringes til ophør.

I dette afsnit 7 behandles grundlaget for kravet om fysisk lovliggørelse, kravets nærmere indhold og de sagsbehandlingsregler der gælder for udstedelse af lovliggørelsespåbud, hvad enten påbudet må anses for at være konstaterende eller konstitutivt. I afsnittet behandles også de muligheder, som forvaltningsmyndigheden har for - uden domstolens medvirken - at gennemtvinge fysisk lovliggørelse, hvis et lovliggørelsespåbud ikke overholdes. Fysisk lovliggørelse, der kræver domstolens medvirken, behandles i afsnit 9.

7.2. Retsgrundlaget for krav om fysisk lovliggørelse

De fleste bygge- og miljølove fastslår udtrykkeligt, at der er pligt til at berigtige ulovlige forhold. Eksempelvis udtales det i byggelovens § 17, stk. 1: "Det påhviler den til enhver tid værende ejer af en ejendom at berigtige forhold, som er i strid med denne lov eller de i medfør af loven udfærdigede forskrifter. Består forholdet i en ulovlig brug af ejendommen, påhviler pligten tillige brugeren." Lignende bestemmelser findes i kommuneplanlovens § 54, by- og landzonelovens § 23, bygningsfredningslovens § 33, naturfred-

ningslovens § 67 og - i en lidt anden udformning - i skovlovens §§ 8 og 9. En almindelig bestemmelse om lovliggørelsespligt findes tillige i den nye vandløbslovs § 54, men bestemmelsen fastslår ikke, hvem pligten påhviler. Også vandforsyningslovens § 66 fastslår udtrykkeligt en lovliggørelsespligt, men kun for den til enhver tid værende ejer af et privat alment vandforsyningsanlæg.

Råstofloven indeholder ikke en generel bestemmelse om lovliggørelsespligt, men i § 33 en hjemmel for amtsrådet til at "pålægge ejer og bruger at genoprette den hidtidige tilstand", når der er påbegyndt ulovlig råstofindvinding.

Miljøbeskyttelsesloven er uden sådanne bestemmelser om lovliggørelse. Baggrunden herfor er antagelig, at de bygge- og miljøretlige love, der indeholder udtrykkelige bestemmelser om lovliggørelsespligt, stort set alle foreskriver en forudgående tilladelse, før der må foretages en foranstaltning, hvis udførelse har en naturlig tidsmæssig afslutning. Når udførelsen er afsluttet, er der definitivt tilvejebragt ændrede fysiske forhold. Derfor kan det være særlig praktisk i disse love at fastslå udtrykkeligt, at forvaltningsmyndighederne kan kræve en ulovlig tilstand ændret, og at lovliggørelsespligten påhviler den til enhver tid værende ejer af ejendommen. I modsætning hertil regulerer miljøbeskyttelsesloven som oftest vedvarende virksomhed enten gennem forudgående godkendelser/tilladelser eller påbud, hvor vægten er lagt på at angive myndighedernes beføjelser til opfyldelse af lovens målsætning. De påbud, som loven udtrykkeligt hjemler, vil normalt ikke være konstaterende påbud, idet de generelle lovbestemmelser i almindelighed forudsætter en konkret regulering. Indtil udstedelsen af et påbud har den pågældende aktivitet eller tilstand været lovlig, og først den konkrete forvaltningsafgørelse fastlægger da den lovlige adfærd. Medmindre der er tale om tilsidesættelse af en sådan afgørelse eller overtrædelse af vilkår for en tilladelse eller godkendelse, kan udtrykket lovliggørelsespåbud derfor ikke benyttes i samme forstand som ved de øvrige love.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder heller ingen almindelig bestemmelse, som udtryk-

keligt fastslår, hvem "lovliggørelsespligten" i givet fald påhviler. Og i enkelte tilfælde kan det måske være noget tvivlsomt, til hvem et påbud kan rettes.

Som eksempel skal nævnes Frederikssunds kriminalrets dom af 23. august 1982 (PS 519/82). Af dommen fremgår, at en kommune gennem flere år havde søgt at få et supermarked til at efterkomme et påbud om nedbringelse af støjniveauet fra en kølekompressor. Supermarkedet blev drevet fra lejede lokaler. Politimesteren, der blev anmodet om at rejse tiltale, mente, at påbudet burde rettes både til virksomheden og ejendommens ejer, såfremt sagen ønskedes prøvet ved domstolene. Dette skete.

Retten dømte kun virksomheden til at berigtige det ulovlige forhold, men frifandt ejendommens ejer, *da* kompressoren var anbragt i et lokale, der var lejet af supermarkedet, som dagligt benyttede det, medens ejeren af ejendommen ikke havde adgang til lokalet, og *da* der intet nærmere var oplyst om ansvaret for indretningen af kompressorhuset og installeringen af kompressoren.

Udgangspunktet vedrørende miljøbeskyttelsesloven er utvivlsomt, at et påbud alene kan rettes til den, der udøver den pågældende virksomhed. Men denne driftsherre kan være civilretligt afskåret fra at efterkomme påbudet.

Af Nykøbing Falster rets dom af 14. december 1979 (PS 262/1979) fremgår således, at forpagteren af en landbrugsejendom blev straffet for at have udledt ajle og ensilagesaft til et vandløb i strid med miljøbeskyttelseslovens § 17. Årsagen til udledningen var små og utidssvarende anlæg, hvilket forpagteren var opmærksom på. Imidlertid fulgte det af forpagtningskontrakten, at der ikke måtte foretages ændringer af gårdens bygninger og faste anlæg. Forpagteren havde derfor ca. 3 år tidligere til gårdens ejer afleveret en oversigt over arbejder, der burde udføres.

Det er i et sådant tilfælde tvivlsomt, om også ejeren i givet fald har pligt til at efterkomme et påbud. Konsekvensen af den retlige umulighed for brugeren må være, at der skal nedlægges forbud mod anvendelsen af den pågældende indretning og dermed - i sin yderste konsekvens - mod virksomheden som helhed, jfr. miljøreglementets kapitel 11.3.

Den almindelige bestemmelse om lovliggørelsespligt i den nye vandløbslovs § 54 fastslår ikke, hvem pligten påhviler. Baggrunden herfor er, at lovliggørelsespligten ifølge lov-

ens øvrige bestemmelser kan påhvile andre end bredejereren, f.eks. vedkommende vandløbsmyndighed. Bortset herfra følger det af de udtrykkelige lovbestemmelser om lovliggørelsespligt, at pligten påhviler den til enhver tid værende ejer af ejendommen. Det er uden betydning, om det ulovlige forhold er etableret af en tidligere ejer, og om den aktuelle ejer havde kendskab til ulovligheden, da han erhvervede ejendommen. Det er også uden betydning, om der kan idømmes straf i anledning af den begåede ulovlighed.

Lovliggørelsespligten er således knyttet til det objektive forhold, at man er ejer af en ejendom, og influeres ikke af ejerens subjektive forhold. Noget andet er, at dom til lovliggørelse efter flere af de udtrykkelige lovbestemmelser herom er betinget af et forudgående administrativt lovliggørelsespåbud til den tiltalte. Det gælder byggeloven, kommunepalanloven, bygningsf retningsloven og vandforsyningsloven, men ikke by- og landzoneloven og naturfredningsloven. Skifter ejendommen ejer, må påbudet derfor gentages over for den nye ejer, som nu har pligten til at lovliggøre. Dette giver dog ikke nødvendigvis den nye ejer krav på, at der påny skal tages stilling til, om retlig lovliggørelse kan finde sted. Alligevel kan forholdet fremkalde vanskeligheder med hensyn til håndhævelsen.

Baggrunden for dommen i U.f.R. 1979, s. 835, var således, at der af den tidligere ejer af den pågældende ejendom var opført en 12 m lang og 3 m høj bygning uden byggetilladelse. Kommunen havde krævet bygningen lovliggjort sådan, at den inden for en afstand af 2,5 m fra skel ikke måtte være højere end 2,4 m, men dette lovliggørelsespåbud blev ikke efterkommet. Lovliggørelsen blev forhalet gennem 5 år bl.a. ved at skabe tvivl om ejerforholdet, idet et aktieselskab under sagen overtog ejendommen. Ejendomsaktieselskabet og dets direktør blev idømt hver en bøde for overtrædelse af byggeloven, og de blev under tvangs bøder forpligtet til at lovliggøre forholdet. Da kommunen frygtede et nyt ejerskifte efter straffedommen, ønskede kommunen dommen tinglyst som byrde på ejendommen med hensyn til lovliggørelsespligten.

Byretten afviste at tinglyse domsudskriften med den begrundelse, at der ikke var stiftet en ret over en fast ejendom, men kun pålagt en personlig forpligtelse for de domfældte. Østre Landsret stadfæstede kendelsen med samme begrundelse.

Lovliggørelse af forholdet har senere fundet sted.

Uanset den objektive tilknytning til ejendommen er det således tvivlsomt, om et lovliggørelsespåbud, der er indeholdt i en (straffedom, kan tinglyses på ejendommen. Betragtningen vil føre til, at heller ikke et administrativt lovliggørelsespåbud kan tinglyses. Imidlertid indeholder flere af de bygge- og miljøretlige love en udtrykkelig hjemmel for tinglysning af vilkår for en tilladelse, herunder af en tidsbegrænsning for tilladelsen.

Eksempelvis kan tinglyses - og bliver det i almindelighed - at et ulovligt hus skal fjernes på et nærmere angivet tidspunkt eller ved ejerskifte. Forholdet udtrykkes normalt således, at huset tillades bibeholdt indtil f.eks. en bestemt dato, og er dermed en bibestemmelse i en forvaltningsafgørelse om (begrænset) retlig lovliggørelse.

7.3. Pligtens indhold

Indholdet af en lovliggørelsespligt er selvagt, at det påhviler den pågældende at tilvejebringe lovlige forhold. Undertiden er det uden for tvivl, hvorledes lovliggørelsen skal ske. Hvis der er opført et hus på et areal, som overhovedet ikke må bebygges, kan fysisk lovliggørelse kun ske ved at huset fjernes. Er et hus opført med en for høj taghældning i forhold til bestemmelser i en lokalplan, må taget omlægges.

I mange tilfælde og særligt på miljøområdet er der flere mulige lovliggørelsesmåder. Valget mellem disse måder tilkommer normalt den, der har pligt til at lovliggøre. Et lovliggørelsespåbud vil da have en åben karakter og f.eks. blot gå ud på, at der skal foretages foranstaltninger til nedbringelse af støjen fra en virksomhed til det niveau, der er angivet i virksomhedens godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Det vil i almindelighed heller ikke være muligt for forvaltningsmyndigheden at foreskrive lovliggørelsesmåden med bindende virkning for virksomheden. Dette følger af almindelige - uskrevne - forvaltningsretlige regler.

I folketingets ombudsmands beretning for 1981, s. 196 er refereret et tilfælde, hvor en kommune havde på-

budt en grundejer at lovliggøre spildevandsforholdene på ejendommen ved at etablere samletank. Kommunen havde dermed afvist en tilslutning til det offentlige kloaksystem.

Ombudsmanden udtalte generelt, at en myndighed - hvis der ikke er udtrykkelig hjemmel for noget andet - alene kan stille krav lovliggørelse som sådan, og at valget mellem flere alternative muligheder derfor må tilkomme den, der er ansvarlig for forholdet. Ombudsmanden fandt dog ikke at kunne kritisere en opfattelse, hvorefter påbud i tilfælde, hvor det må lægges til grund at lovliggørelse alene kan ske på en bestemt måde, kan meddeles med dette indhold.

Med hensyn til den konkrete sag fandt ombudsmanden, at det ikke var helt utvivlsomt, at en lovliggørelse kun kunne ske ved etablering af en samletank, og forudsætningerne for at meddele det konkrete påbud havde derfor ikke været til stede.

Forvaltningsmyndighederne har måske et lidt friere spillerum, når der er tale om konstitutive (lovliggørelses)påbud. Men udgangspunktet er dog fortsat, at valget mellem flere lovliggørelsesmåder må tilkomme den, der har pligt til at lovliggøre. Meddeler en kommunalbestyrelse eksempelvis påbud efter kommuneplanlovens § 44, stk. 2, om afhjælpning af ulemper fra et lysanlæg, bør det overlades til anlæggets ejer at afgøre, om afhjælpningen skal ske ved afskærmning af lysanlægget, dæmpning af lysstyrken eller eventuelt fjernelse af lysanlægget.

I nogle tilfælde har loven udtrykkeligt foreskrevet en rangfølge for lovliggørelsespåbud. Efter miljøbeskyttelseslovens § 44, stk. 2, kan der således kun stilles krav om, at en forurenende virksomhed skal indstilles, eller at den pågældende indretning skal fjernes, hvis et forudgående påbud om foretagelse af afhjælpende foranstaltninger ikke er efterkommet (eller hvis foreningen ikke kan afhjælpes).

Af Vestre landsrets dom af 14. juli 1977 (V nr. 1685/1977) fremgår, at en kommune havde påbudt en biavler at ophøre med sit bihold, der fremkaldte ulemper for de omboende, men ikke forinden havde givet påbud om afhjælpende foranstaltninger. Ved dommen blev påbudet om at ophøre med biholdet anset for ugyldigt, dels på grund af det manglende forudgående påbud og dels på grund af undladt forhåndsvarslng.

Fysisk lovliggørelse på grundlag af et konstaterende lovliggørelsespåbud vil normalt

omfatte en tilbageføring af den fysiske tilstand til den, der bestod før ulovligheden blev begået, såfremt dette overhovedet er muligt. Er der f.eks. ulovligt sket opfyldning af en strandeng søværts naturfredningslovens strandbeskyttelseslinie, må opfyldningen fjernes, selv om naturfredningsloven ikke indeholder en udtrykkelig bestemmelse herom. Der kan ikke sluttet modsætningsvis fra, at enkelte af lovene udtrykkeligt taler om genoprettelse af den tidligere tilstand, bl.a. den nye vandløbslovs § 54 og råstoflovens § 33.

Når det ulovlige forhold består i en ulovlig brug af f.eks. en ejendom, er det givet, at fysisk lovliggørelse i hvert fald vil omfatte, at brugen må ophøre. Hvis der drives erhverv fra en ejendom, som i lokalplan er fastlagt som boligområde, må den pågældende erhvervsudøvelse ophøre. Er der ulovlig helårsbeboelse i et sommerhusområde, må helårsbeboelsen ophøre. Det er derimod tvivlsomt, om et lovliggørelsespåbud i sådanne tilfælde også kan omfatte krav om, at der skal foretages særlige foranstaltninger, som vil hindre en fortsat ulovlig anvendelse. Et sådant videregående krav kan undertiden være berettiget af kontrollenssyn eller i anledning af gentagen overtrædelse, men hovedreglen er, at lovliggørelse i disse tilfælde er sket, når den ulovlige brug er ophørt.

I nogle tilfælde vil det være forbundet med særlige problemer at få en ulovlig brug bragt til ophør. Selv om ejeren af en ejendom uden den nødvendige tilladelse har udlejet eksempelvis erhvervslokaler til beboelsesformål, er lejerens ifølge lejelovens regler beskyttet imod opsigelse. Ejeren kan derfor ikke forpligtes til at bringe den ulovlige brug til ophør, og forvaltningsmyndighederne vil i øvrigt af sociale hensyn være tilbageholdende med at søge lejerens forpligtet til at fraflytte. Lignende sociale hensyn kan foreligge, når ulovlig helårsbeboelse i sommerhusområder skal bringes til ophør.

7.4. Sagsbehandlingsregler

Som nævnt i afsnit 5.4. indeholder miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven og vandløbsloven særlige regler om tilvejebringelsen af påbud og forbud. Disse regler om forhåndsvarsling og fastsættelse af frist for efterkommelse finder anvendelse på de (lovliggørelses)påbud, som udtrykkeligt kan meddeles efter de nævnte love. Mere tvivlsomt kan det være, om reglerne også finder anvendelse på de lovliggørelsespåbud, som meddeles (uden udtrykkelig lovhjemmel) med henvisning til, at en indspensabel regel eller et vilkår i en godkendelse er overtrådt.

I den foranævnte sag fra ombudsmandens beretning for 1981, s. 196, havde kommunen ikke forhåndsvarslet påbudet om at lovliggøre spildevandsforholdene. Ombudsmanden udtalte, at bestemmelsen om forhåndsvarsling i miljøbeskyttelseslovens § 68 ikke var generelt uanvendelig i forhold til lovliggørelsespåbud, og at en indskrænkende fortolkning ikke sås at have støtte i forarbejderne til bestemmelsen. Hertil kom, at forhåndsvarsling om lovliggørelsespåbud principielt har samme begrundelse som andre påbud - dels at give adressaten lejlighed til at udtale sig om, hvorvidt der overhovedet foreligger et ulovligt forhold, dels at give ham lejlighed til at udtale sig om valget mellem flere alternative lovliggørelsesmuligheder, hvis det overvejes at meddele påbud om en bestemt af mulighederne (som forvaltningsmyndigheden anser for den eneste gennemførlige).

Tilsvarende regler findes ikke i de øvrige love, som behandles i denne betænkning, og der kan ikke af almindelige - uskrevne - forvaltningsretlige regler udledes nogen generel pligt til at forhåndsvarsle et lovliggørelsespåbud eller et konstitutivt påbud, ligesom der principielt set ikke gælder nogen begrænsning med hensyn til, hvornår påbudet skal være efterkommet. I praksis bliver (lovliggørelses)påbud dog almindeligvis ledsaget af en efterkommelsesfrist, og fristerne fastsættes som oftest rundeligt og bliver hyppigt forlænget hvis der anmodes herom. Dette gælder også for de konstaterende lovliggørelsespåbud. Da pligten til at lovliggøre normalt eksisterede også før påbudet herom, er fastsættelse af selv en kort frist for påbudets efterkommelse i realiteten udtryk for en lempelse.

7.5. Klagemulighederne

Der er ikke tvivl om, at konstitutive (lovliggørelses)påbud efter de bygge- og miljøretlige love kan påklages efter den pågældende lovs regler om klage.

Andre påbud efter de bygge- og miljøretlige love om fysisk lovgiggørelse vil i praksis som oftest være en følge af, at retlig lovgiggørelse er afvist. Dette afslag på efterfølgende tilladelse kan påklages (efter byggeloven og kommuneplanloven for så vidt angår retlige spørgsmål), og den fysiske lovgiggørelse sættes da i praksis i bero på klagemyndighedens afgørelse. Fastholdes afslaget på retlig lovgiggørelse, vil der ikke derefter kunne klages over et påbud om fysisk lovgiggørelse. Klagemyndigheden vil i øvrigt normalt fastsætte en ny - forlænget - frist for den fysiske lovgiggørelse, hvis retlig lovgiggørelse afvises. Hvis forvaltningsmyndigheden imidlertid har krævet en bestemt lovgiggørelsesmåde, må denne bestanddel af lovgiggørelsespåbudet kunne påklages.

7.6. Administrative tvangsbøder

Ingen af de bygge- og miljøretlige love, som behandles i denne betænkning, giver hjemmel til administrativt at pålægge tvangsbøder for at gennemtvinge en fysisk lovgiggørelse. Tvangsbøder kan kun fastsættes i en dom, der tilpligter domfældte at lovgiggøre inden en vis frist, jfr. herom i afsnit 9.5.

Hjemmel til administrative tvangsbøder kendes på andre lovområder, f.eks. i bygnings- og boligregistreringsloven, skatteretten, lovgivningen om banker og sparekasser samt lovgivningen om aktieselskaber m.v. Tvangsbøder er imidlertid her normalt knyttet til en oplysningspligt, f.eks. aflevering af selvangivelse og indsendelse af regnskaber.

7.7. Administrative selvhjælpshandlinger

Ved en selvhjælpshandling forstås, at forvaltningsmyndigheden selv udfører (eller lader udføre) det arbejde, som den private har pligt til at udføre. Den privates forpligtelse omdannes da til en pligt til at refundere forvaltningsmyndigheden de udgifter, som er afholdt ved selvhjælpshandlingen.

På bygge- og miljøområdet kommer selvhjælpshandlinger navnlig på tale, når den private ikke opfylder et påbud om fysisk lovgiggørelse, men kan også tænkes foretaget i faresituationer og uden, at et forudgående påbud er nødvendigt.

Selvhjælpshandlinger vil, når der ikke er afsagt dom til lovgiggørelse (jfr. herom afsnit 9.6.), forudsætte en særlig lovhjemmel. En sådan hjemmel findes i flere af de bygge- og miljøretlige love, men ikke i dem alle.

Flere af bestemmelserne giver hjemmel for selvhjælpshandlinger til gennemtvungelse af ethvert påbud, der udstedes efter den pågældende lov. Efter miljøbeskyttelseslovens § 49, stk. 2, kan kommunalbestyrelsen således, når et påbud efter loven ikke er efterkommet rettidigt, "lade den pågældende foranstaltning udføre for den ansvarliges regning". En tilsvarende vid hjemmel findes i vandforsyningslovens § 65 og den nye vandløbslovs § 54, stk. 3, og - reelt - i byfornyelsesloven, jfr. denne lovs § 22, stk. 2, og § 74, stk. 5. Det samme gælder efter olietankbekendtgørelsens § 15, stk. 6, når påbud om fjernelse af olieforurening ikke efterkommes.

Andre af lovene har begrænset adgangen til selvhjælpshandling til særlige påbud. Det gælder således byggelovens § 15, stk. 7 (påbud om gårdrydning) og § 18, stk. 2 (påbud om afhjælpning af farefremkaldende mangler ved en ejendom), naturfredningslovens § 50 (påbud om retablering af et beskadiget jordfast fortidsminde) og bygningsfredningslovens § 33, stk. 4 (påbud om afhjælpning af mangler, der frembyder fare for en fredet bygning opretholdelse).

Den nye vandløbslov indeholder ud over den nævnte bestemmelse i § 54, stk. 3, tillige - i § 55 - en hjemmel for, at forvaltningsmyndigheden kan foretage selvhjælpshandling

uden forudgående påbud, hvis der er fare for betydelig skade. Også uden sådan udtrykkelig hjemmel vil det offentlige i almindelighed kunne foretage fareafværgende foranstaltninger uden forudgående påbud til den private. Retten hertil kan normalt støttes på nødretsgrundsætninger.

De nævnte bestemmelser giver ikke forvaltningsmyndigheden ret til at anvende magt, hvis den forpligtede modsætter sig selvhjælpshandlingen. Af de omhandlede love indeholder kun byggeloven (i § 20) og byfornyelsesloven (i § 86, stk. 3) bestemmelser om politiets bistand, når der skal udføres selvhjælpshandling uden dom, men disse bestemmelser begrænser politiets bistandsydelse til at angå adgang til den pågældende ejendom.

Som nævnt udføres selvhjælpshandlinger for den pågældende privates regning. Alle de ovennævnte lovbestemmelser udtaler dette udtrykkeligt. Udgifterne kan inddrives ved udlæg (udpantning) hos den forpligtede, jfr. retsplejelovens § 478, stk. 2, og under fogedforretningen kan fogeden afgøre en eventuel uenighed om beløbets størrelse.

Vestre landsrets dom i U.f.R. 1977, s. 183, angik et tilfælde af olieforurening. En olieudstrømning fra en virksomhed blev opdaget en søndag. Olien var trængt ned i jorden og ud i en å. Kommunen gav ikke virksomheden påbud efter olietankbekendtgørelsen om at fjerne forureningen, men lod straks den oliemættede jord fjernes og foretog foranstaltninger til at hindre, at olie løb fra åen ud i en fjord. Virksomheden nægtede at refundere kommunen udgifterne dertil, fordi der var tale om et hændeligt uheld, og fordi der ikke var givet påbud efter olietankbekendtgørelsen.

Landsretten dømte virksomheden til at betale kommunens udgifter. Olietankbekendtgørelsens udtrykkelige regel om, at den, der har modtaget et påbud om at foretage afhjælpningsforanstaltninger, skal afholde udgifterne til afhjælpningen, kunne ikke finde anvendelse, da foranstaltningerne ikke var iværksat af kommunen med hjemmel i bekendtgørelsens bestemmelse om adgang til selvhjælpshandling ved manglende efterkommeelse af et påbud. Domsresultatet blev for så vidt angår arbejderne på virksomhedens ejendom begrundet med de almindelige regler om uanmodet forretningsførelse og for så vidt angår de øvrige arbejder med almindelige erstatningsregler, eftersom forskellige forhold vedrørende olietanken og uheldet fandtes at kunne bebrejdes virksomheden.

Hvis ikke andet er udtrykkeligt bestemt, har forvaltningsmyndigheden ikke fortrin fremfor andre af den forpligtedes kreditorer med hensyn til betaling af udgifterne til selvhjælpshandlingen. I bygge- og miljølovene findes kun to bestemmelser, der hjemler fortrinsret for sådanne beløb. Fortrinsretten er efter begge bestemmelser den samme som for kommunale ejendomsskatter.

Den ene bestemmelse er byggelovens § 29 om kommunens udgifter til selvhjælpshandling i tilfælde, hvor kommunen har måttet afhjælpe mangler ved en ejendom, og hvor manglerne frembød fare for ejendommens beboere eller andre. Fortrinsretten blev indført ved en lovændring i 1982, efter at flere kommuner havde gjort opmærksom på, at den manglende sikkerhed for udlagte beløb til afhjælpning af mangler ved en ejendom gjorde kommunerne tilbageholdende med at anvende selvhjælpshandlinger, selv om manglerne frembød en sådan fare, at hurtig indgriben var ønskelig.

Den anden bestemmelse er miljøbeskyttelseslovens § 4 a, stk. 4, om udgifter til rottebekæmpelse. Bestemmelsen giver fortrinsret for kommunens udgifter ved at udføre de foranstaltninger i så henseende, som ejere af fast ejendom efter loven har pligt til at foretage. Bestemmelsen er i 1982 overført til miljøbeskyttelsesloven fra den tidligere lov om rottebekæmpelse.

Administrative selvhjælpshandlinger uden dom foretages i praksis kun yderst sjældent og vist nok kun i faresituationer.

7.8. Udvalgets overvejelser og forslag

Udvalget finder det af væsentlig betydning for en effektiv retshåndhævelse, at lovgivningen giver mulighed for, at ulovlige forhold bliver bragt ud af verden inden for en rimelig kort tid efter konstateringen af ulovligheden. På den anden side må reglerne om lovliggørelse udformes med passende hensyntagen til den forpligtedes forhold. Det er

udvalgets vurdering, at de gældende bestemmelser ikke alle er tilfredsstillende ud fra disse grundhensyn.

7.8.1. Retsgrundlaget for lovliggørelsespåbud.

Som anført i afsnit 7.2. indeholder de fleste af bygge- og miljølovene bestemmelser om, at der er pligt til at berigtige ulovlige forhold, og at pligten påhviler den til enhver tid værende ejer og ved ulovlig brug tillige brugeren.

Udvalget finder sådanne generelle bestemmelser om lovliggørelsespligt hensigtsmæssige som grundlag for retshåndhævelsen i alle tilfælde, hvor pligten primært bør påhvile ejeren af den pågældende faste ejendom. Dette er imidlertid ikke tilfældet vedrørende miljøbeskyttelsesloven, hvor lovliggørelsespligten primært bør påhvile den, der driver den pågældende virksomhed. Udvalget er ikke bekendt med tilfælde, hvor manglen af en generel bestemmelse i denne lov om lovliggørelsespligt for den, der driver virksomheden, har fremkaldt en svækket retshåndhævelse. Udvalget finder derfor ikke tilstrækkelig anledning til at foreslå, at en generel lovliggørelsespligt for driftsherren lovfæstes.

Udvalget finder det imidlertid ikke tilstrækkeligt begrundet, at vandforsyningslovens § 66 begrænser ejerens pligt til at lovliggøre et privat vandforsyningsanlæg til at angå anlæg, som er "almene". Udvalget foreslår, at lovliggørelsespligten for så vidt gøres generel.

7.8.2. Ejerskifte.

Selv om lovliggørelsespligten efter de fleste bygge- og miljøretlige love påhviler den til enhver tid værende ejer af en fast ejendom og dermed er knyttet objektivt til ejendommen, er pligten personlig i den forstand, at både et administrativt påbud om at lovliggøre og en eventuel tiltale må rettes mod den

konkrete ejer. Skifter ejendommen ejer, må påbudet gentages over for den nye ejer.

Det væsentligste spørgsmål af betydning for retshåndhævelsen, når der sker ejerskifte, er at søge undgået, at selve den fysiske lovliggørelse træneres urimeligt. Den nye ejer vil normalt kunne hæve handlen eller kræve nedslag i købesummen, hvis han ikke har haft kendskab til det ulovlige forhold, men den nye ejer vil i en sådan situation være tilskyndet til at søge forholdet berigtiget ved retlig lovliggørelse, selv om dette tidligere har været overvejet og forkastet af forvaltningsmyndigheden.

Det findes imidlertid rimeligt, at der til afbødning af sådanne træneringsforsøg kan ske tinglysning af lovliggørelsespåbud, når pligten til at lovliggøre påhviler den til enhver tid værende ejer af ejendommen. Tinglysningen vil nok ikke afskære en ny ejer fra at optage forhandlinger med den pågældende forvaltningsmyndighed om forholdet. Betydningen af tinglysning ligger i, at en køber advares om det ulovlige forhold, således at ejeren reelt set vil være tvunget til at foretage lovliggørelse, før ejendommen afhændes. Som nævnt i afsnit 7.2. er det tvivlsomt, om et lovliggørelsespåbud efter gældende ret kan tinglyses. For at afskære denne tvivl foreslås det, at der lovfæstes en adgang til tinglysning. I kommuneplanloven kan dette ske ved, at der i lovens § 54, stk. 1, tilføjes: "Kommunalbestyrelsen kan på ejerens bekostning lade et påbud om at berigtige et ulovligt forhold tinglyse på ejendommen. Når forholdet er berigtiget, skal kommunalbestyrelsen lade påbudet aflyse fra tingbogen." Tilsvarende regler kan tilføjes i de øvrige loves bestemmelser om lovliggørelsespligt. Justitsministeriets repræsentant stiller sig dog tvivlende over for, om der opnås noget synderligt ved dette forslag.

Det
shet

7.8.3. Pligtens indhold.

Udvalget finder, at gældende ret, som den er beskrevet i afsnit 7.3., er tilfredsstillende.

Et påbud om fysisk lovliggørelse vil ofte have en åben karakter ved ikke at angive må-

den, hvorpå lovliggørelsen skal ske. Hvis et sådant åbent påbud ikke efterkommes, vil det være muligt for forvaltningsmyndigheden i et fornyet påbud at foretage en præcisering, f.eks. således at lovliggørelsen skal ske på en nærmere angivet måde, medmindre det ulovlige forhold berigtiges på anden vis. En sådan præcisering kan være ønskelig af hensyn til effektueringen af påbudet, således som der i afsnit 9.9.5. peges på for så vidt angår anklagemyndighedens påstand under en straffesag. Udvalget foreslår, at forvaltningsmyndighedernes opmærksomhed henhæder herpå.

7.8.4. Sagsbehandlingsregler og klageadgang.

De påbud, der er udtrykkeligt hjemlet i miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven og den nye vandløbslov, er af en sådan konstitutiv karakter, at de bør være omfattet af disse loves regler om forhåndsvarsling og fastsættelse af frist for påbudets efterkommelse.

Reglerne om forhåndsvarsling og fristfastsættelse gælder imidlertid uden begrænsning ethvert påbud og kan dermed forstås som også omfattende et påbud om at efterleve vilkår for f.eks. en kapitel 5-godkendelse eller en vandindvindingsstilladelse. Et sådant påbud, der ikke er udtrykkeligt hjemlet i miljøbeskyttelsesloven, er imidlertid rent konstaterende, og det bør - ligesom for konstaterende standsningspåbud - ikke være undergivet tvivl, at det kan meddeles uden forhåndsvarsling og fristfastsættelse. Udvalget foreslår, at tvivlen afskæres ved, at der foretages en tilføjelse i den nye § 68 a, som i afsnit 5.9.3. er foreslået indsat i miljøbeskyttelsesloven, således at bestemmelsen i dens helhed kommer til at lyde: "§ 67 og § 68, stk. 1, finder ikke anvendelse på påbud om standsning af virksomhed, som er påbegyndt uden tilladelse eller godkendelse, eller påbud om at efterkomme en tidligere truffet afgørelse." En lignende tilføjelse kan gøres i de foreslåede tilsvarende bestemmelser i vandforsyningsloven og vandløbsloven.

Udvalget finder derimod, at den gældende retstilstand om klagemuligheder, som den kort er beskrevet i afsnit 7.5., er rimelig. Rent konstaterende påbud om fysisk lovliggørelse vil således ikke kunne påklages.

7.8.5. Administrative tvangsbøder og selvhjælpshandlinger.

Udvalget finder ikke grundlag for at foreslå indført en adgang for forvaltningsmyndighederne til at pålægge tvangsbøder for at gennemtvinge en fysisk lovliggørelse. Hvis et (lovliggørelses)-påbud ikke efterkommes, bør det som hovedregel søges effektueret efter en dom til lovliggørelse, og der kan da i dommen fastsættes tvangsbøder. Der henvises herom til afsnit 9.4. og til udvalgets forslag i afsnit 9.8.1. og 9.8.3.

De gældende bygge- og miljølove har taget forskellig stilling til spørgsmålet, om forvaltningsmyndigheden kan foretage selvhjælpshandling til gennemtvængelse af fysisk lovliggørelse, således som fremstillingen i afsnit 7.7. viser. Udvalget finder ikke disse forskelle begrundet.

Når der ikke er afsagt dom til lovliggørelse, bør selvhjælpshandling kun kunne foretages, hvis det ulovlige forhold frembyder fare, således at en hurtig indgriben kan være nødvendig. Der ses ikke at være tilstrækkelig begrundelse for, at der uden for sådanne hastesituationer skal brydes med det almindelige princip om, at der skal foreligge en retsafgørelse, før der kan foretages selvhjælpshandling.

Omvendt er det efter udvalgets opfattelse ønskeligt, at der er uomtvistelig lovhjemmel for, at forvaltningsmyndigheden i faresituationer umiddelbart kan foretage selvhjælpshandling. Er faren betydelig, bør selvhjælpshandling endog kunne foretages uden forudgående påbud til den ansvarlige, således som det imidlertid i de gældende bygge- og miljølove kun er bestemt i vandløbslovens § 55, jfr. dog også landsretsdommen i U.f.R. 1977, s. 183.

Udvalget foreslår derfor, at de gældende bestemmelser om selvhjælpshandling ændres

i overensstemmelse hermed, og at der i de bygge- og miljølove, som ikke indeholder bestemmelser om selvhjælpshandling, optages sådanne regler. Udvalget *foreslår* endvidere, at disse bestemmelser suppleres med en regel om politibistand til gennemførelse af fareafværgende selvhjælpshandlinger.

Som anført i afsnit 7.7. udføres selvhjælpshandlinger for den pågældende privates regning. Forvaltningsmyndighedens krav på at få de afholdte udgifter refunderet nyder ikke fortrin fremfor andre af den forpligtedes kreditorer, medmindre dette er særligt hjemlet. En sådan fortrinsret er i 1982 indført i byggeloven for så vidt angår selvhjælpshandlinger i faresituationer, og det bør overvejes, om en tilsvarende hjemmel bør søges tilvejebragt i andre af de omhandlede love, især på miljøområdet. Udvalget er imidlertid bekendt med, at justitsministeriet har optaget spørgsmålet om fortrinsrettigheder til generel overvejelse, og skal derfor blot *henstille*, at udvalgets bemærkninger indgår i disse overvejelser.

Afsnit 8. Fogedforbud

8.1. Indledning

Efter bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 57 kan fogedretten under visse betingelser nedlægge forbud mod, at der foretages retsstridige handlinger. Fogedforbud er vel oprindeligt tænkt som et værn for private interesser. Det er da også på det privatretlige område, at brugen af fogedforbud er dominerende. Ifølge retspraksis er det dog utvivlsomt, at fogedforbud også kan nedlægges efter begæring af det offentlige mod handlinger i strid med den offentligretlige lovgivning. Fogedforbud kan således nedlægges mod handlinger, der foretages eller agtes foretaget i strid med trufne administrative afgørelser. Der kan navnlig være tale om en handling uanset afslag på en ansøgning om tilladelse til at foretage handlingen, om en overtrædelse af et konstitutivt påbud eller forbud, eller om overtrædelse af vilkår for en meddelt tilladelse. Fogedforbud kan også nedlægges mod en aktivitet, der udøves eller agtes udøvet uden den i loven krævede tilladelse, og fogedforbudet er da almindeligvis en opfølgning af et ikke-efterkommet konstaterende standsningspåbud fra forvaltningsmyndigheden.

8.2. De nærmere betingelser for fogedforbud

8.2.1. Retsstridig handling.

Retsplejelovens hovedbestemmelse om fogedbud findes i § 646, stk. 1, hvorefter fogedretten kan give "en eller flere bestemte private personer såvel som repræsentanter for stat eller kommune i disses egenskab som ejer af faste ejendomme eller som medkontrahenter i kontraktsforhold pålæg om at undlade handlinger eller foretagender, som

strider imod forbudsrekvirentens ret, og som de pågældende på grund heraf, selv uden forbudet, ville være uberettiget til at foretage".

Når den retsstridige handling er definitivt afsluttet, kan der ikke nedlægges fogedforbud imod, at den ulovlige tilstand opretholdes. Ved kendelsen i U.f.R. 1964, s. 484, tiltrådte Østre landsret således, at en kommunes begæring om fogedforbud mod en servitutstridig helårsbeboelse ikke var fremmet. Den retsstridige tilstand var allerede etableret ved indflytningen i ejendommen, og der var derfor ikke spørgsmål om at pålægge beboeren at undlade en handling.

Denne afgrænsning i tidsmæssig henseende af adgangen til fogedforbud svarer helt til den afgrænsning af anvendelsesområdet for konstaterende (administrative) standsningspåbud, som er foretaget ovenfor i afsnit 5.1.

Det følger af den citerede bestemmelse i retsplejeloven, at fogedforbud kun kan nedlægges for at hindre overtrædelse af undladellespligter, jfr. formuleringen "undlade handlinger eller foretagender". Det afgørende for brugen af fogedforbud er således, om rekviritus (den forpligtede) vil foretage eller foretager handlinger, der krænker forbudsrekvirentens ret. Hvis rekviritus allerede udøver den retsstridige virksomhed, kan det dog i visse situationer være nødvendigt, at rekviritus foretager positive handlinger for at opfylde fogedforbudet. Fogedforbud, der pålægger rekviritus at foretage sådanne afviklingsforanstaltninger, kan efter retspraksis nedlægges, når handlepligten er af forholdsvis underordnet betydning og har accessorisk tilknytning til undladellespligten. Fogedforbud som værn for færdselsrettigheder har således været ledsaget af påbud om fjernelse af spæringer.

8.2.2. Søgsmålsret.

Adgangen til ved hjælp af fogedforbud at hindre overtrædelser af den offentligretlige lovgivning tilkommer ikke enhver, men adgangen behøver hverken at være forbeholdt det offentlige eller at tilkomme enhver offentlig myndighed, som udøver opgaver efter den pågældende lov.

Afgrænsningen af, hvem der har søgsmålsret, er ikke fastlagt udtrykkeligt i retsplejeloven. Den afgørende betingelse for søgsmålsret vil efter retspraksis være, om vedkommende privatperson, organisation eller offentlige myndighed har en så væsentlig interesse i håndhævelsen af de pågældende retsregler, at der er grund til, at interessen kan værnes ved fogedforbud.

Det er utvivlsomt, at den myndighed, der fører tilsyn med overholdelsen af en lovgivning, har den nødvendige retlige interesse til at kunne begære fogedforbud mod en aktivitet, som indebærer en truende eller påbegyndt overtrædelse af den pågældende lovgivning. Kommunalbestyrelsen kan således som bygningsmyndighed begære fogedforbud mod et ulovligt påbegyndt byggeri, og amtsrådet kan begære fogedforbud mod f.eks. en opfyldning af et vådområde i strid med naturfredningslovens § 43 eller mod en råstofindvinding, som foregår uden tilladelse efter råstofloven.

Det er formentlig også gældende ret, at søgsmålsret tillige tilkommer den myndighed, som - uden at være tilsynsmyndighed - har kompetencen til at meddele tilladelser efter den pågældende lov. Således vil amtsrådet antagelig kunne begære fogedforbud mod etablering af en erhvervsvirksomhed, der er undergivet amtsrådets godkendelseskompetence efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, selv om det i miljøbeskyttelsesloven udtrykkeligt er pålagt kommunalbestyrelsen at føre tilsyn med lovens overholdelse.

Det er derimod ikke ganske sikkert, om klagemyndigheden efter den pågældende lov kan begære fogedforbud nedlagt. Spørgsmålet kan opstå, f.eks. hvis en af kommunalbestyrelsen meddelt tilladelse påklages af tredjemand og derfor ikke må udnyttes, så længe klagemyndigheden behandler klagen, og hvis

kommunalbestyrelsen undlader at gribe ind mod tilladelsens udnyttelse. Imidlertid er det utvivlsomt, at klageren i et sådant tilfælde har søgsmålsret til at begære et fogedforbud, jfr. f. eks. Vestre landsrets dom i U.f.R. 1969, s. 528:

I denne sag havde et landvæsensnævn tilladt etablering af et dambrug og derved afvist en indsigelse fra tredjemand, som derefter ankede nævnets kendelse til landvæsenskommissionen inden for eksekutionsfristen. Da arbejdet med det nye dambrugs etablering alligevel blev påbegyndt, fik den pågældende tredjemand nedlagt fogedforbud mod arbejdets fortsættelse, og forbudet blev stadfæstet af landsretten.

Ved en nylig afsagt fogedretskendelse blev der nedlagt forbud efter begæring af vedkommende klagemyndighed, men spørgsmålet om søgsmålsret var ikke fremme under sagen:

En gårdejer havde fået amtsrådets tilladelse efter naturfredningslovens § 43 til opdyrkning af en mose. Efter tredjemandsklage omgjorde fredningsstyrelsen afgørelsen til et afslag. Forinden var opdyrkningen imidlertid påbegyndt i strid med den opsættende virkning af klagen, og efter afslaget erklærede gårdejeren, at han alligevel ville fortsætte opdyrkningen. Amtsrådet tilkendegav, at man ikke ville foretage sig videre i sagen, og fredningsstyrelsen begærede fogedforbud nedlagt. Ved kendelse af 1. december 1982 fulgte fogedretten i Skjern denne begæring.

Endnu mere usikkert er det, om den myndighed, der ulovbestemt fører overtilsyn med overholdelsen af den pågældende lov kan begære fogedforbud. Usikkerheden beror på, at det - som nærmere behandlet i afsnit 4.6. - er uafklaret, om overtilsynet efter gældende ret subsidiært kan udøve den umiddelbare forvaltningsmyndigheds beføjelser i retshåndhævelsesøjemed.

8.2.3. Risiko for overtrædelse. Utilstrækkelig beskyttelse.

Ifølge retsplejelovens § 648, stk. 1, kan fogedforbud kun nedlægges, når "den, mod hvem forbudet rettes, ved gerning eller ord har givet grund til at antage, at han vil foretage de handlinger, som skal forbydes".

En yderligere begrænsning ligger efter bestemmelsens stk. 2 i, at fagedforbud ikke bør nedlægges, når fogden skønner, at rekvirenten har tilstrækkelig beskyttelse i kraft af den straf, der kan idømmes for at foretage den retsstridige handling. Denne begrænsning medfører, at der skal foreligge en særlig begrundelse for at anvende fagedforbud som beskyttelse for de strafbelagte undladelsespligter, der følger af den offentligretlige lovgivning. Dette illustreres af de ret udførlige præmisser i dommen i U.f.R. 1963, s. 31:

Efter begæring af en kommune blev der nedlagt fagedforbud mod, at en grundejer fortsatte det byggeri på sin ejendom, som han havde påbegyndt uden byggetilladelse. Under justificationssagens forberedelse blev der rejst tiltale mod grundejeren for dette forhold, og ved en af Østre landsret stadfæstet dom blev han idømt en bøde på 150 kr. Justifikationssagen blev herefter fortsat, og Østre landsret stadfæstede fagedforbudet. I præmisserne udtalte landsretten, at grundejeren ved hele sin holdning under sagen - såvel før som efter de i straffesagen afsagte domme - klart havde tilkendegivet, at han ikke ville tåle nogen indgriben i byggearbejdet fra bygningsmyndighedernes side. Der forelå herefter ikke sikkerhed for, at strafsanktionen var tilstrækkelig til at formå grundejeren til at efterkomme reglerne i bygningsvedtægten, og der fandtes derfor til værn for det offentliges interesser hjemmel til at nedlægge fagedforbud. Efter anke stadfæstede Højesteret landsrettens dom i henhold til grundene.

Af retspraksis i øvrigt synes at fremgå, at der ved overtrædelser af den offentligretlige lovgivning ikke lægges særlig vægt på strafsanktionen, når det blot ligger klart, at den ulovlige aktivitet udøves, eller når det gøres antageligt for fogeden, at der er betydelig risiko for, at aktiviteten vil blive udøvet:

Af sagen i U.f.R. 1978, s. 67, fremgår, at et byggearbejde blev påbegyndt på trods af tilkendegivelser fra kommunen og byudviklingsudvalget om, at byggeriet dels ville være i strid med bestemmelser i byggelovgivningen, dels forudsatte en tilladelse efter by- og landzoneloven, som ikke kunne forventes meddelt. I disse tilkendegivelser blev bygherren også gjort opmærksom på byggelovens og zonelovens bestemmelser om straf og pligt til lovliggørelse.

På kommunens begæring blev der nedlagt fagedforbud mod byggeriet og herved alene henvist til, at byggeriet var påbegyndt uden byggetilladelse. Under justificationssagen gjorde bygherren gældende, at byggeriet ikke

nødvendiggjorde byggetilladelse. Østre landsret forkastede denne indsigelse og stadfæstede fagedforbudet. Efter anke stadfæstede Højesteret landsrettens dom.

Af Østre landsrets dom i U.f.R. 1981, s. 903, fremgår, at en kommune havde afslået at dispensere fra en byplanvedtægt til, at der måtte indrettes et minimarked i en eksisterende bygning. Da der imidlertid efter kommunens opfattelse blev arbejdet videre med planer om at anvende bygningen i strid med byplanvedtægten, fik kommunen nedlagt fagedforbud over for ejendommens ejer mod, at bygningen blev taget i brug til detailudsalg, herunder super- eller minimarked. Østre landsret stadfæstede fagedforbudet. Rekviritus havde under sagen ikke gjort gældende, at straffebestemmelsen i kommuneplanlovens § 55 ydede rekvirenten tilstrækkeligt værn.

Efter kommunens begæring nedlagde fogedretten i Århus ved kendelse af 12. marts 1981 forbud bl.a. mod, at der i en ejendom blev drevet kiosk uden for almindelig butikstid og dermed i strid med et påbud efter kommuneplanlovens § 45. Påbudet var påklaget til planstyrelsen, som endnu ikke havde taget stilling til sagen. Baggrunden for kommunens påbud var naboklager over støjforholdene. Kioskejeren var et par måneder forinden idømt en bøde for uden byggetilladelse at have foretaget ombygning med henblik på indretning af kiosk m.v. Justifikationssagen er endnu ikke afgjort.

8.2.4. Beviskrav. Sikkerhedsstillelse.

Fagedforbudets karakter af hurtig retshjælp fremgår klart af retsplejelovens § 647. Efter bestemmelsen kan der nedlægges forbud, selv om undladelsespligten for rekviritus ikke kan godtgøres for fogedretten. I så fald skal rekvirenten dog stille sikkerhed for den skade og ulempe, som forbudet kan forvolde.

Hvis der ikke for fogden kan fremskaffes fyldestgørende bevis for, at den forpligtede vil foretage den handling, som forbudssagen angår, kan fogedretten efter § 648, stk. 1, pålægge rekvirenten at stille sikkerhed.

Det er imidlertid fastslået i retspraksis, at sikkerhedsstillelse ikke kan afkræves en statslig myndighed, der begærer fagedforbud nedlagt, jfr. således allerede Søndre landsrets kendelse i U.f.R. 1924, s. 644: "Da det formål og de hensyn, som ligger til grund for bestemmelsen om sikkerhedsstillelse i retsplejelovens § 647, ikke foreligger, hvor forbudsrekvirenten er en statsmyndighed, må bestemmelsen forstås i overensstemmelse

hermed ...", og den af landbrugsministeriet begærede fogedforretning blev fremmet uden sikkerhedsstillelse.

Retspraksis tyder endvidere på, at sikkerhedsstillelse heller ikke (kan) kræves af andre offentlige myndigheder:

I den ovenfor gengivne sag i U.f.R. 1978, s. 67, havde bygherren for fogedretten i Hørsholm krævet en sikkerhedsstillelse på 2 mio. kr., hvis kommunens begæring om fogedforbud blev taget til følge. Fogedretten udtalte, at der ikke var grundlag for at kræve sikkerhedsstillelse, da rekvirenten var en offentlig myndighed.

I den ovenfor refererede kendelse af 12. marts 1981 fra fogedretten i Århus blev fogedforbudet ligeledes nedlagt uden sikkerhedsstillelse "under hensyn til, at begæringen er fremsat af en offentlig myndighed".

8.2.5. Justifikationssag. Erstatningsansvar.

Forbudsrekvirenten skal inden en uge efter fogedforbudets nedlæggelse anlægge retssag (justifikationssag) mod den forpligtede og under sagen nedlægge særskilt påstand om, at forbudets foretagelse stadfæstes som lovligt. Dette følger af retsplejelovens § 652, jfr. § 634. Under en af en offentlig myndighed anlagt justifikationssag prøves det således bl.a., om myndigheden har ret i sin påstand om, at den pågældende aktivitet foregår eller ville foregå ulovligt og må antages at være fortsat eller påbegyndt, hvis der ikke var grebet ind med et fogedforbud.

Hvis dommen i justifikationssagen kender fogedforbudet ulovligt, er rekvirenten erstatningsansvarlig for den skade, som forbudet har forvoldt. Dette følger af retsplejelovens § 652, jfr. § 641. Rekvirentens erstatningsansvar er ubetinget (objektivt), hvis fogedforbudets ulovlighed skyldes, at rekvisitus overhovedet ikke var undergivet nogen undladespligt. Hvis fogedforbudet er ulovligt af andre grunde, er der kun erstatningsansvar, hvis rekvirenten har handlet uforsvarligt (udvist culpa).

I forhold til den offentligretlige lovgivning indebærer denne særlige erstatningsregel, at en offentlig myndighed vil være ubetinget erstatningsansvarlig for retsvildfarelse. Et fogedforbud mod et byggeri indebærer således

erstatningsansvar for den offentlige myndighed, der har begæret forbudet, hvis det i justificationssagen statueres af retten, at byggeriet ikke krævede tilladelse. Dette gælder, selv om der måtte være tale om en undskyldelig retsvildfarelse, jfr. f.eks. Vestre landsrets dom i U.f.R. 1976, s. 408. I modsætning hertil må det almindeligvis antages, at en myndighed, når der er tale om administrative afgørelser, f.eks. konstaterende standsningspåbud, kun er erstatningsansvarlig for retsvildfarelse, der skyldes fejl eller forsømmelser (culpareglen). I praksis har denne forskel dog næppe reel betydning, eftersom en offentlig myndighed vanskeligt vil kunne godtgøre, at en retsvildfarelse ikke skyldes ansvarspådragende fejl eller forsømmelser.

8.3. Betydningen af fogedforbud

Den retlige betydning af et fogedforbud er, at overtrædelse af forbudet kan straffes med bøde eller hæfte, og at politiet på forbudsrekvirentens begæring skal yde bistand til forbudets opretholdelse ved at hindre den ved forbudet forpligtede i at foretage overtrædelseshandlinger og ved at tilintetgøre, hvad der måtte være foretaget i strid med forbudet. Dette er udtalt i retsplejelovens § 650.

Straffen for overtrædelse af et fogedforbud må således antages at blive højere end straffen for overtrædelse af det tilsvarende administrative påbud/forbud. Straffebestemmelserne i bygge- og miljølovgivningen indeholder i almindelighed kun hjemmel for bødestraf.

Endvidere medfører et fogedforbud pligt for politiet til at yde rekvirenten bistand til forbudets efterkommelse. Justitsministeriet har over for udvalget udtalt (bilag 13), at bestemmelsen herom i retsplejelovens § 650, stk. 2, i praksis forstås således, at politiets bistand alene kan fordres, såfremt der for politiet består en rimelig praktisk mulighed for at hindre overtrædelse af forbudet.

Den nævnte bestemmelse om politiets bistand har efter det for udvalget oplyste været en del af baggrunden for byggestyrelsens udsendelse af en cirkulæreskrivelse af 24. feb-

ruar 1981 til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd om fagedforbud mod byggearbejder, der er påbegyndt uden byggetilladelse. I cirkulæreskrivelsen udtales det, at kommunalbestyrelsen efter byggelovens § 17 kan meddele påbud om standsning af et sådant byggearbejde (et konstaterende standsningspåbud, jfr. afsnit 5), men at det ved manglende efterkommelse af påbudet i praksis har vist sig vanskeligt at gribe hurtigt ind, således at byggeriet ofte fuldføres og tages i brug, inden forholdet kan berigtiges ved dom. Byggestyrelsen gør derfor i cirkulæreskrivelsen opmærksom på, at retsplejelovens bestemmelser om fagedforbud kan anvendes, når der er grund til at antage, at en bygherre ikke vil efterkomme kommunens konstaterende standsningspåbud.

Spørgsmålet om politibistand var også afgørende for begæringen om fagedforbud i følgende sag:

En speditionsvirksomhed havde gennem et par år fortsat driften på trods af, at kommunen efter miljøreglementets kapitel 11 havde nedlagt et forbud, som efter virksomhedens påklage var stadfæstet af klagemyndigheden. Kommunen anmodede fagedretten i Århus om at nedlægge fagedforbud mod virksomhedens fortsatte drift og oplyste herved, at formålet med begæringen om fagedforbud var at få sat effektivt ind over for virksomheden med politiets bistand, idet politiet tidligere var blevet bedt om at skride ind på grundlag af kommunens forbud, men havde afvist bistand under henvisning til, at der ikke var fornøden hjemmel hertil i retsplejelovens § 108, stk. 1.

Ved kendelse af 30. oktober 1981 nedlagde fagedretten det begærede fagedforbud med henvisning til, at virksomheden til stadighed siden sagens start i 1975 havde tilsidesat kommunens påbud og forbud, og at politiet havde afvist at yde bistand alene på grund af kommunens forbud.

Justifikationssagen er endnu ikke afsluttet.

Fagedforbud har ikke blot den nævnte retlige betydning, men også en psykologisk virkning. Der er i den almindelige bevidsthed utvivlsomt knyttet en større "autoritet" til en fagedretskendelse end til en afgørelse fra forvaltningsmyndigheden, selv om fagedretten ikke foretager nogen materielretlig efterprøvelse af pligten for rekvisitus til at efterkomme forvaltningsmyndighedens afgørelse.

Set fra forvaltningsmyndighedens side ligger anvendelsen af fagedforbud imidlertid af den ikke ubetydelige ulempe, at forbudet skal efterfølges af en af forvaltningsmyndigheden anlagt justifikationssag. Dette er ikke blot ressourcekrævende, men kan føles unødvendigt i de tilfælde - og det vil være de fleste - hvor der ikke er tvivl om undladelsspligtens eksistens.

8.4. Udvalgets overvejelser

Som udtalt og nærmere begrundet i afsnit 5.9.1. rummer det en alvorlig svækkelse af den almindelige retsbevidsthed, hvis der ikke normalt skrides ind straks over for en aktivitet, der foregår uden lovpåbudt tilladelse. Dette gør sig i samme grad gældende ved en aktivitet i strid med en allerede truffet afgørelse, det være sig handlinger i strid med et afslag eller et påbud/forbud fra forvaltningsmyndigheden eller overtrædelser af vilkår for en tilladelse.

Hvis et administrativt påbud med sigte på at tilvejebringe lovlig adfærd ikke efterkommes, har forvaltningsmyndigheden da også pligt til at foretage yderligere skridt med henblik på at søge ulovligheden bragt ud af verden. Dette følger af forvaltningsmyndighedens pligt til at føre tilsyn med lovgivningens overholdelse, således som denne pligt er beskrevet i afsnit 4.4.2., jfr. udvalgets forslag i afsnit 4.7.6 til lovfæstelse heraf.

Både efter gældende ret og efter udvalgets forslag i afsnit 4.7.6. er det overladt til forvaltningsmyndigheden at skønne over, hvilke yderligere retshåndhævelsesskridt der i den givne situation er hensigtsmæssige. Et af disse skridt består i at begære et fagedforbud nedlagt mod den ulovlige aktivitet. Og denne fremgangsmåde vil ofte være mere hensigtsmæssig end et civilt søgsmål (et anerkendelsessøgsmål eller - jfr. afsnit 9.2.2. - et fuldbyrdelsessøgsmål) mod den pågældende eller en anmodning til anklagemyndigheden om at rejse straffesag. Fagedforbud frembyder nemlig betydelige fordele ved at være et hurtigt retsmiddel for så vidt angår selve det forhold at få den ulovlige aktivitet indstillet.

Udvalget finder, at de gældende regler om nedlæggelse af fogedforbud er tilfredsstillende til at sikre, at forvaltningsmyndigheden rimeligt hurtigt kan opnå domstolenes bistand til indskriden mod en ulovlig aktivitet. Det må imidlertid konstateres, at fogedforbud kun sjældent bringes i anvendelse ved overtrædelse af den bygge- og miljøretlige lovgivning. Udvalget foreslår derfor, at boligministeriet og miljøministeriet udarbejder en vejledning til kommunalbestyrelserne og amtsrådene om brugen af fogedforbud.

Det er tvivlsomt, i hvilket omfang den myndighed, der udøver et overtilsyn på det pågældende lovområde, efter gældende ret har adgang til at begære fogedforbud nedlagt i tilfælde, hvor et kommunalt råd som umiddelbar forvaltningsmyndighed ikke - eller ikke tilstrækkelig effektivt - skrider ind mod en konstateret ulovlighed. Det er end ikke ganske sikkert, at klagemyndigheden har en sådan adgang. Det forslag, som et flertal af udvalget har stillet i afsnit 4.7.8., indebærer imidlertid, at overtilsynet utvivlsomt vil være søgsmålskompetent. Repræsentanterne for de kommunale organisationer har intet imod, at en klagemyndighed kan søge fogedforbud nedlagt, men finder, at en tilsvarende beføjelse for overtilsynsmyndigheden (den centrale ressortmyndighed) er uhensigtsmæssig i betragtning af indgrebsbehovets akutte karakter - rent bortset fra de øvrige grunde, som har ført et mindretal til at tage afstand fra forslaget i afsnit 4.7.8.

Afsnit 9. Fysisk lovliggørelse ved domstolenes medvirken

9.1. Indledning

I almindelighed er den administrative håndhævelse af lovgivningen tilstrækkelig til at sikre lovlig adfærd. Dette beror ikke på, at de administrative retsmidler er særligt effektive i den forstand, at forvaltningen har gode muligheder for at gennemtvunge en lovlig adfærd. Det beror simpelthen på, at forvaltningens afgørelser i almindelighed respekteres.

Alligevel forekommer det ikke ganske sjældent, at forvaltningens afgørelser ikke bliver efterkommet, og at forvaltningen er henvist til at søge domstolenes bistand for at gennemtvunge en lovlig adfærd, netop fordi forvaltningen kun har begrænsede muligheder i så henseende uden domstolenes medvirken.

Som nævnt i afsnit 7.1. er det en forudsætning for pligten til fysisk lovliggørelse, at retlig lovliggørelse ikke finder sted. Når fysisk lovliggørelse herefter kommer på tale, kan forvaltningens krav til den private adfærd være, enten at en ulovlig virksomhed skal indstilles, eller at en ulovlig tilstand skal bringes til ophør. Der kan f.eks. være tale om, at driften af en virksomhed, der er nedlagt forbud mod efter miljøbeskyttelseslovens § 44, skal indstilles, at en bygning, der er opført inden for naturfredningslovens skovbyggelinie uden tilladelse fra fredningsnævnet, skal nedrives, eller at en erhvervsvirksomhed i et i lokalplan fastlagt boligområde skal ophøre.

Indholdsmæssigt er der ingen forskel på de forpligtelser, som følger af bygge- og miljølovgivningen, og en række retskrav, som kan støttes på den privatretlige regulering af fast ejendoms anvendelse. Et civilretligt krav om, at en servitutstridig virksomhed skal ophøre,

adskiller sig ikke indholdsmæssigt fra et forbud efter miljøbeskyttelsesloven mod den fortsatte drift af en virksomhed. På samme måde adskiller et privatretligt krav om, at et servitutstridigt byggeri skal fjernes, sig ikke indholdsmæssigt fra et offentligretligt krav om nedrivning af en bygning, der er opført i strid med naturfredningsloven.

Disse lighedspunkter betyder imidlertid ikke, at forvaltningen og den private borger kan anvende de samme retsmidler, hvis kravene ønskes gennemtvunget. Retsmidlerne er end ikke de samme, selv om forvaltningen og den private borger har indholdsmæssigt identiske krav. En sådan situation kan foreligge, når den private borger kan påberåbe sig bestemmelserne i den offentligretlige reguleringslovgivning til støtte for sit krav, jfr. bl.a. kommuneplanlovens § 49, stk. 4.

Når den private borger på privatretligt eller eventuelt offentligretligt grundlag søger et retskrav gennemtvunget, må dette ske ved hjælp af et civilt søgsmål, d.v.s. anlæg af en civil retssag med efterfølgende tvangsfuldbyrdelse, eller undtagelsesvis ved hjælp af en umiddelbar fogedforretning. I modsætning hertil er bygge- og miljømyndighederne som oftest henvist til at søge de forpligtelser, som følger af bygge- og miljølovgivningen, gennemtvunget ved hjælp af en retssag i strafferechtsplejens former. Af de følgende underafsnit omhandler afsnit 9.2. civilt søgsmål og afsnit 9.3. umiddelbar fogedforretning, medens afsnittene 9.4.-6. alle angår straffesager. Afsnit 9.7. vedrører både civile søgsmål og straffesager.

9.2. Civilt søgsmål

9.2.1. Anerkendelsessøgsmål.

Som mange andre retsområder anvender bygge- og miljølovgivningen en ofte ubestemt udtryk, hvis præcise anvendelsesområde må fastlægges ved en fortolkning.

Eksempelvis bestemmer byggelovens § 2, at byggeloven kun finder anvendelse på forandringer ved eksisterende bebyggelse, når forandringen er væsentlig i forhold til bestemmelser i byggelovgivningen. Kun hvis forandringen er væsentlig, skal byggelovgivningens materielle bestemmelser om det pågældende arbejde overholdes. Der kan derfor tænkes foretaget bygningsændringer, som efter bygherrens opfattelse ikke har krævet overholdelse af byggelovgivningen, medens kommunen har den modsatte opfattelse. Hvis forandringen er udført i strid med byggelovgivningens materielle forskrifter, er dens lovlighed således afhængig af, om den byggende eller kommunen har ret i fortolkningen af, om forandringen er "væsentlig". Er kommunens opfattelse den korrekte, har vedkommende ejer pligt til at foretage fysisk lovliggørelse, medmindre kommunen finder at kunne meddele en bibeholdelsesdispensation.

Som et andet eksempel kan nævnes, at åbeskyttelseslinien efter naturfredningslovens § 47 a ikke gælder for bygninger, der er erhvervsøkonomisk nødvendige for landbrugs-, skovbrugs- og fiskerierhvervet, og som ikke anvendes til beboelse. I almindelighed vil formuleringen "erhvervsøkonomisk nødvendige" ikke give anledning til tvivl, men en landmand, der opfører bygninger i tillid til sin opfattelse af det erhvervsøkonomiske nødvendige, kan dog risikere, at fredningsnævnet ikke har samme opfattelse. Såfremt landmanden har ret, er byggeriet lovligt. Men hvis fredningsnævnets fortolkning er rigtig, har landmanden pligt til at berigtige det ulovlige forhold, typisk ved fjernelse af bygningen, medmindre fredningsnævnet finder at kunne meddele en efterfølgende tilladelse.

Der kan også opstå tvivl om tilstedeværelsen af en lovliggørelsespligt, når en vurdering af en forvaltningsafgørelses gyldighed

forudsætter, at der skal tages stilling til vanskeligere forvaltningsretlige problemer. Som eksempel kan nævnes miljøbeskyttelseslovens § 68, hvorefter der først kan meddeles påbud eller forbud i henhold til loven, når der er givet den pågældende meddelelse om den verserende sag med oplysning om offentlighedslovens regler om aktindsigt og udtaleret. En sådan forhåndsvarsling kan dog undlades, hvis en øjeblikkelig afgørelse er påkrævet, eller hvis underretningen må anses for åbenbart unødvendig. Et påbud, der meddeles uden forhåndsvarsling, kan være ugyldigt, men afgørelsen af, om dette er tilfældet, kan være vanskelig. Hvis påbudet er ugyldigt, er der ingen pligt til at efterkomme det. Men hvis miljømyndigheden har ret i, at påbudet er gyldigt, skal det efterkommes.

Det forekommer, at private søger sådanne retlige tvivlsspørgsmål fjernet ved at anlægge sag mod den pågældende forvaltningsmyndighed med påstand om, at myndigheden skal anerkende, at retsstillingen er som af den private sagsøger hævdet. Anerkendelsessøgsmålet kan anlægges, inden den omstridte handling foretages eller virksomhed påbegyndes. Anerkendelsessøgsmål anlægges derimod kun sjældent af forvaltningsmyndigheden. Baggrunden herfor kan være, at en anerkendelsesdom kun fastslår, hvordan retstilstanden er. Dommen giver derimod ikke grundlag for ved fogedrettens hjælp at gennemtvinge domfældtes forpligtelse efter de særlige bestemmelser i retsplejelovens kapitel 48 om tvangsfuldbyrdelse af andre krav end pengekrav. Som regel er et anerkendelsessøgsmål derfor ikke et effektivt retsmiddel for forvaltningsmyndigheden. Forvaltningen er nemlig henvist til påny at søge domstolens bistand, hvis borgeren ikke handler i overensstemmelse med den retstilstand, som anerkendelsesdommen har fastslået. Under den nye retssag, som vil være en straffesag, bliver anerkendelsesdommen end ikke lagt uprøvet til grund. Den normale fremgangsmåde er derfor, at forvaltningen søger at få de retlige tvivlsspørgsmål afklaret under en straffesag, hvorunder anklagemyndigheden nedlægger påstand om idømmelse af bøde og anvendelse af tvangsbøder, indtil borgeren har opfyldt forpligtelsen.

9.2.2. Fuldbyrdelessøgsmål.

Set med forvaltningens øjne ville en mere praktisk fremgangsmåde være at anlægge et fuldbyrdelessøgsmål med påstand om, at en ulovlig virksomhed eller tilstand skal bringes til ophør. En fuldbyrdelessdom (handlingsdom) kan nemlig i givet fald gennemtvinges efter de særlige regler i retsplejelovens kapitel 48. Spørgsmålet er imidlertid, om der efter gældende ret er mulighed for, at forvaltningen gennem en civil retssag med efterfølgende tvangsfuldbyrdeelse kan søge lovliggørelse gennemtvunget, eller om bygge- og miljømyndighederne kun kan opnå domstolens medvirken til at fremtvinge en lovlig adfærd ved, at der føres en straffesag m.v. Det er herved af stor betydning, at det er karakteristisk for bygge- og miljølovgivningen, at overtrædelser af generelle bestemmelser og konkrete afgørelser med ganske få undtagelser er strafbare.

Gældende ret giver ikke noget klart og sikkert svar på dette spørgsmål.

Inden spørgsmålet belyses nærmere må betones, at der ikke er tvivl om, at forvaltningen kan anlægge anerkendelselessøgsmål, jfr. afsnit 9.2.1, og at hvor forvaltningen ved fogedretten har begæret og fået nedlagt et fogedforbud, kan og skal civil sag anlægges til stadfæstelse af forbudet, jfr. afsnit 8. Endelig står det fast, at forvaltningsmyndigheden kan anmode anklagemyndigheden om at rejse lovliggørelsessag med tvangsbøder, selv om der ikke nedlægges påstand om straf, jfr. nedenfor i afsnit 9.4. Spørgsmålet angår således forvaltningsmyndighedens adgang til at anlægge civil sag mod en privat i anledning af en virksomhed eller tilstand, der objektivt er strafbar i henhold til bygge- og miljølovgivningen, med påstand om, at den ulovlige virksomhed eller tilstand lovliggøres. En sådan dom må i givet fald fuldbyrdes i overensstemmelse med retsplejelovens kapitel 48.

Til støtte for den opfattelse, at et sådant civilt fuldbyrdelessøgsmål ikke kan anlægges, kan henvises til retsplejelovens § 684, der fastlægger, hvilke andre sager end straffesager der skal behandles efter strafferetsplejens regler "uden hensyn til, om der samtidig nedlægges påstand om straf". Ifølge §

684, stk. 1, nr. 1, hører sager, hvorunder det offentlige nedlægger påstand om "særlige følger, der til fyldestgørelse for det almene er fastsat for overtrædelse af love om politivæsenet, bygningsvæsenet, landbovæsenet, skattevæsenet og lignende love", under straf feretsplejens område. Bestemmelsen omfatter inden for bygge- og miljølovgivningen, som nævnt, påstande om lovliggørelse af en ulovlig tilstand eller virksomhed. Som eksempel fra et andet område kan nævnes påstande i skattesager om efterbetaling af skat i henhold til statsskattelovens § 41.

Efter denne retsopfattelse kan bygge- og miljømyndighederne kun søge at fremtvinge en lovlig adfærd gennem et fuldbyrdelessøgsmål i de meget få tilfælde, hvor den pågældende lovovertrædelse ikke er sanktioneret med straf, og bestemmelsen i retsplejelovens § 684, stk. 1, nr. 1, indebærer, at domstolene af egen drift må afvise civile retssager, hvorunder forvaltningen nedlægger påstand om, at en ulovlig virksomhed eller tilstand, der er sanktioneret med straf, skal bringes til ophør.

Denne fortolkning af § 684 er lagt til grund i nogle ældre landsretsdomme:

Af U.f.R. 1943, s. 197, fremgår, at en kommune anlagde civil retssag med påstand om, at en permanent beboelse af nogle beboelsesvogne skulle ophøre. Kommunen mente, at beboelsen var i strid med kommunens bygningsreglement. Under en anke af byrettens dom tilkendegav Østre landsret, at sagen burde være fremmet i strafferetsplejens former, og at sagen derfor ex officio måtte afvises.

Af U.f.R. 1948, s. 530, fremgår, at en kommune anlagde civil retssag med påstand om, at en grundejer skulle blænde en vinduesåbning i en mur, der var anbragt i skellet mod naboejendommen. Kommunen mente, at vinduet var etableret i strid med en bestemmelse i kommunens bygningsvedtægt. Ved byrettens dømtes grundejeren til at blænde vinduet. Grundejeren ankede dommen til Østre landsret, idet han under henvisning til retsplejelovens § 684, stk. 1, nr. 1, anførte, at sagen burde være forfulgt i strafferetsplejens former. Ved landsrettens dom fik grundejeren medhold i denne betragtning, og sagen blev afvist fra byretten og dommen ophævet.

At den i disse domme antagne fortolkning af § 684 imidlertid ikke uden videre kan tages som udtryk for gældende ret, beror på flere forhold.

For det første udelukker § 684 ikke ubetinget, at en forvaltningsmyndighed anlægger civilt søgsmål, jfr. ovenfor om anerkendelsesdomme og forbudsjustifikation. Også hvor lovovertrædelsen ikke er strafbelagt, kan (kun) civil sag anlægges. At det civile søgsmål så skulle være udelukket, hvor der ikke findes nogen samfundsmæssig interesse i en strafpåstand, eller hvor strafansvar er udelukket, kan forekomme vilkårligt.

Dernæst er sådanne fuldbyrdelsessager, hvor en forvaltningsmyndighed har nedlagt påstand om fysisk lovliggørelse, undertiden taget under realitetsbehandling ved domstolene. Der synes ganske vist ikke under disse sager at være rejst indsigelse mod, at domstolene behandlede sagen, men som nævnt må det være domstolenes opgave i embeds medfør at påse, at sagen behandles i det rette regi. Dommene afspejler derfor tilsyneladende en åbenhed over for civile fuldbyrdelses-søgsmål:

Af U.f.R. 1975, s. 1023, fremgår, at ejeren af et handelsgartneri i 1967 uden tilladelse fra det daværende byudviklingsudvalg havde anbragt et 56 m² stort drivhus, der blev anvendt til salg af gartneriprodukter til forbi-passerende. I 1968 agtede gartneriejereren at opføre yderligere et 120 m² stort drivhus til udsalg af gartneriprodukter, men byudviklingsudvalget meddelte ham, at den nødvendige dispensation fra den dagældende byreguleringslov ikke kunne bevilges, og denne afgørelse blev efter klage stadfæstet af boligministeriet. Gartneriejereren anlagde derefter sag mod boligministeriet med påstand om, at ministeriet skulle anerkende, at opførelsen af det yderligere drivhus ikke var i strid med byreguleringsloven. Ved Østre landsrets dom af 2. februar 1970 blev boligministeriet frifundet.

Ministeriet og byudviklingsudvalget anlagde herefter i 1973 civil retssag mod gartneriejereren med en principal påstand om, at han skulle fjerne drivhuset på 56 m² eller ophøre med at benytte det som udsalg for gartneriprodukter. Østre landsret fulgte påstanden, men Højesteret frifandt gartneriejereren med 4 stemmer mod 3, idet opførelsen af drivhuset ikke fandtes at have krævet tilladelse efter byreguleringsloven.

Af U.f.R. 1977, s. 514, der er refereret nærmere i afsnit 6.2.6. under nr. 3, fremgår, at der blev rejst tiltale mod en grundejer for overtrædelse af by- og landzone-loven ved i tiden fra den 18. februar 1970 uden tilladelse fra byudviklingsudvalget at have anvendt en tilbygning og den pågældende ejendom i øvrigt til skurvognsfabrikation. Anklagemyndigheden påstod samtidig forholdet berigtiget. Ved byretten blev grundejereren frifundet un-

der henvisning til, at bygningen inden julen 1969 var taget i brug til skurvognsfabrikation, og at zone-loven, der trådte i kraft den 1. januar 1970, derfor ikke fandt anvendelse. Underrettens dom blev ikke anket til landsretten. I 1975 anlagde miljøministeriet herefter civil retssag mod grundejereren med påstand om, at han skulle nedrive bygningen som værende ulovlig i forhold til bestemmelserne i byreguleringsloven, der var gældende indtil zone-lovens ikrafttræden. Ved Østre landsret fik miljøministeriet medhold heri, men ved Højesterets dom blev grundejereren frifundet.

I begge de refererede sager var der tale om, at forvaltningen under en civil retssag nedlagde påstand om fysisk lovliggørelse, og det fremgik meget klart af omstændighederne, at der var tale om forpligtelser, der som udgangspunkt var straf sanktionerede. Ifølge den almindelige fortolkning af retsplejelovens § 684, stk. 1, nr. 1, burde sagerne derfor ikke have været behandlet som civile sager, men i strafferetsplejens former. Den retlige konsekvens burde altså have været, at domstolene af egen drift havde afvist sagerne. For disse domme har det muligt haft betydning, at der også i litteraturen har været hævdet synspunkter på forvaltningstvangen, der indeholdt en bred antagelse af adgang til civilt søgsmål.

Det må imidlertid fortsat betegnes som tvivlsomt, om forvaltningsmyndigheden under en civil retssag kan opnå dom til fysisk lovliggørelse, når overtrædelsen er strafbelagt.

9.3. Umiddelbar fagedforretning

I almindelighed er den private borger henvist til at anlægge et fuldbyrdelsessøgsmål, hvis et retskrav skal gennemtvinges. Grundlaget for en tvangsfuldbyrdelse behøver dog ikke i alle tilfælde at være en dom. Ifølge retsplejelovens § 478 kan tvangsfuldbyrdelse umiddelbart ske på grundlag af f.eks. visse pantebreve eller bestemmelser om forældre-myndighed, der er truffet eller godkendt af overøvrigheden.

Et andet eksempel på en hurtig og billig retshjælp er umiddelbare fagedforretninger. Kendetegnet for en sådan er, at fagedretten,

uden at der foreligger en fuldbyrdsdom eller andet grundlag i henhold til retsplejelovens § 478, og om nødvendigt med fysisk magtanvendelse, gennemfører retskravet. Typiske anvendelsesområder for umiddelbare fagedforretninger er, at fagedretten sætter den opsagte lejer, som ikke fraflytter i tide, ud af lejligheden, eller at fagedretten efter henvendelse fra afbetalingssælger tager det solgte fra den køber, der har misligholdt afbetalingskontrakten.

Den almindelige bestemmelse om umiddelbare fagedforretninger er retsplejelovens § 609, som bl.a. bestemmer, at "det skal fremdeles i samme tilfælde som hidtil stå vedkommende berettigede åbent at fordre fagedrettens hjælp til at indsættes i eller udsætte andre af besiddelsen af fast ejendom eller efter omstændighederne af rørligt gods, uden at sædvanligt eksekutionsgrundlag er til stede." Ifølge retspraksis ligger der også i formuleringen "indsættes i eller udsætte andre af", at en umiddelbar fagedforretning kan anvendes med det formål at skaffe en person en begrænset rådighed over fast ejendom. Af U.f.R. 1920, s. 807, fremgår således, at en lejers krav på brug af et tørreloft kunne gennemføres ved hjælp af en umiddelbar fagedforretning. Og af U.f.R. 1939, s. 126, fremgår, at en udlejer ved hjælp af en umiddelbar fagedforretning fik adgang til nogle udlejede lokaler for at fylde målervæske på nogle varmemålere.

Set med forvaltningens øjne kunne umiddelbare fagedforretninger være en enkel fremgangsmåde til gennemtvungelse af påbud om fysisk lovliggørelse, således at tidskrævende fuldbyrdelsessøgsmål eller straffesager med påstand om tvangsbøder, jfr. nedenfor i afsnit 9.5., kunne spares. Spørgsmålet er imidlertid, om gældende ret åbner mulighed herfor og i givet fald under hvilke betingelser.

I almindelighed opstilles der en regel om, at grundlaget for en fagedforretning skal have en vis klarhed. Denne regel skal ses i sammenhæng med bestemmelsen i retsplejelovens § 501, stk. 3, hvorefter fagedretten "kan nægte en bevisførelse, som på grund af dens omfang eller beskaffenhed eller af andre særlige grunde bør ske under almindelig ret-

tergang." Bestemmelsen udtrykker for så vidt, at de retssikkerhedsgarantier, der er knyttet til en almindelig retssag, ikke kan tilgodeses under bl.a. en umiddelbar fagedforretning.

En anden almindelig regel er, at en dom for kravet i givet fald skal kunne fuldbyrdes efter bestemmelserne i retsplejelovens §§ 530-31, der omhandler tvangsfuldbyrdelse af krav på besiddelse m.v. af henholdsvis fast ejendom og løsøre. For krav, der vedrører fast ejendom, indebærer denne regel, at en umiddelbar fagedforretning kun kan anvendes, når den forpligtede (rekvisitus) skal fravige besiddelsen af fast ejendom eller give rekvirenten en vis rådighed over ejendommen. Heraf følger også, at kun den, der har et besiddelseskraav eller ret til at udøve en vis rådighed, kan få sit krav gennemtvunget ved hjælp af en umiddelbar fagedforretning:

Af U.f.R. 1975, s. 1118, fremgår, at en godsejer modsatte sig, at en elværksorganisation foretog tekniske forarbejder og forberedende undersøgelser på hans ejendom. Elværksorganisationen begærede fagedens bistand til foranstaltningernes gennemførelse. Da foranstaltningerne antoges at have fornøden hjemmel i lovgivningen, stadfæstede Østre Landsret fagedrettens kendelse om, at fagedforretningen kunne fremmes.

I U.f.R. 1978, s. 220, begærede den berettigede ifølge en færdselsservitut fagedens bistand til at få fjernet en beplantning og nogle jernstolper, som efter hans opfattelse var til hinder for, at færdslen kunne ske uhindret. Vestre Landsret afviste sagen fra fagedretten med den begrundelse, at kravet om fjernelse af hindringerne for færdselsretten ikke kunne gennemføres ved en umiddelbar fagedforretning i medfør af retsplejelovens § 609.

I den førstnævnte sag var der tale om, at elværksorganisationen ifølge lovgivningen havde krav på at få adgang til ejendommen for at gennemføre tekniske forarbejder m.v. I modsætning hertil står den sidstnævnte sag, idet færdselsservitutten ikke var udtryk for en regel om, at den berettigede havde krav på at få adgang til at fjerne hindringer for færdselsrettens udøvelse. Kravet kunne derfor kun gennemtvunges efter sædvanlig fuldbyrdsdom og bestemmelsen i retsplejelovens § 532.

I øvrigt er der som for fuldbyrdelsessøgsmål tale om, at gældende ret ikke giver noget

klart og sikkert svar på, om en umiddelbar fogedforretning kan anvendes til gennemtvungelse af straffelagte forpligtelser. Og det er igen en fortolkning af retsplejelovens § 684, stk. 1, nr. 1, der kan anføres til støtte for, at bygge- og miljømyndighederne kun kan søge at fremtvinge en lovlig adfærd ved anvendelse af umiddelbare fogedforretninger i de meget få tilfælde, hvor den pågældende lovovertrædelse ikke er sanktioneret med straf.

Af U.f.R. 1948, s. 986, fremgår således, at en lejer ved byretten var idømt straf for i strid med boliglovgivningen at have inddraget to beboelseslejligheder til brug for personer af samme husstand. Mens straffedommen var under anke til Østre landsret, søgte boligudvalget fogdens bistand til at få lejeren udsat af den ene lejlighed. Landsretten udtalte, at lejeren under straffesagen måtte søges tilholdt at opfylde sin forpligtelse til at fraflytte en af lejlighederne, og at der ikke så; at være hjemmel til at gennemføre en fraflytning ved fogdens bistand.

Bygge- og miljømyndighedernes muligheder for at gennemføre fysisk lovliggørelse ved hjælp af umiddelbare fogedforretninger vil således i det mindste forudsætte, at der er en vis klarhed vedrørende pligten til fysisk lovliggørelse, og at den pågældende forvaltningsmyndighed f.eks. gennem regler om administrative selvhjælps handlinger har ret til at udøve den nødvendige rådighed over ejendommen.

9.4. Straffesag til fysisk lovliggørelse

Når bygge- og miljømyndighederne søger domstolens bistand ved håndhævelsen, sker det i almindelighed på den indirekte måde, at der indgives anmeldelse til politiet af den begåede lovovertrædelse, jfr. retsplejelovens § 742. Efter foretagen efterforskning rejser anklagemyndigheden derefter straffesag med påstand om, at tiltalte dels idømmes; en bøde, dels tilpligtes (under tvangsbøder) at berigtige det ulovlige forhold. Det tilkommer imidlertid anklagemyndigheden selvstændigt

at vurdere, om efterforskning i anledning af anmeldelsen skal påbegyndes eller senere indstilles, om sigtelse skal rejses eller senere opgives, og om påtale skal iværksættes eller senere frafaldes. I de fleste tilfælde vil en anmeldelse fra bygge- og miljømyndigheden dog blive fulgt op af påtale.

Efter særlige bestemmelser i retsplejelovens § 724, jfr. § 789, kan forvaltningsmyndigheden selv anlægge straffesag, hvis anklagemyndigheden enten ikke rejser sagen eller senere frafalder den. Disse særregler gælder for alle lovovertrædelser, der behandles som politisager, og finder dermed anvendelse på overtrædelser af hele den bygge- og miljøretlige lovgivning. Bestemmelserne anvendes imidlertid praktisk taget aldrig. De har inden for den bygge- og miljøretlige lovgivning næppe været anvendt i adskillige årtier.

Det forhold, at straf ikke kan eller bør anvendes i anledning af en begået lovovertrædelse, udelukker ikke, at straffesagen afsluttes med en dom, hvorved den tiltalte tilpligtes at berigtige det ulovlige forhold inden i dommen fastsat frist. Ved dommen i U.f.R. 1973, s. 170, anså Højesteret strafansvaret for ulovlig opførelse af en bygning for forældet, men den tiltalte blev dømt til at berigtige det etablerede ulovlige forhold. Ved dommen i U.f.R. 1966, s. 311, fandt Vestre landsret, at den forskyldte straf for ulovlig opførelse af en bygning burde bortfalde som følge af den tiltaltes undskyldelige uvidenhed om de bestemmelser, der var til hinder for opførelsen, men den tiltalte blev dømt til at fjerne bygningen.

Selv om der foreligger en ulovlig tilstand, og selv om der idømmes straf for den derved begåede lovovertrædelse, kan det - omvendt - tænkes, at den domfældte ikke tilpligtes at berigtige det ulovlige forhold. Ved kriminalrettens dom i U.f.R. 1966, s. 882, blev den tiltalte idømt en bøde for at have opsat et hegn på strandbredden, men retten frifandt ham for anklagemyndighedens påstand om fjernelse af hegnet. Ved en utrykt Vestre landsretsdom af 16. marts 1978 (nr. 3848/1977) blev den tiltalte, der tidligere havde vedtaget en bøde for at have opført en carport i strid med byggelovgivningen og en byplanvedtægt, frifundet for anklagemyndighedens på-

stand om at berigtige de ulovlige bygningsforhold.

Det almindelige er imidlertid, at hvor en forvaltningsmyndighed indgiver politianmeldelse, og en straffesag i den anledning bliver rejst, nedlægger anklagemyndigheden påstand om såvel idømmelse af straf som dom til fysisk lovliggørelse, og dommen fastsætter såvel en straf som pligt til fysisk lovliggørelse.

Hvis dommen ankes, kan domfældtes pligt til lovliggørelse ikke gennemtvinges, heller ikke når anken alene vedrører strafudmålingen. Stadfæstes dommen for så vidt angår lovliggørelse, bliver der i ankedommen som altovervejende regel fastsat en ny frist for lovliggørelsen.

9.5. Særligt om tvangsbøder

I en dom til fysisk lovliggørelse er den pålagte pligt til lovliggørelse ledsaget af pålæg af tvangsbøder. Dommen går ud på, at forpligtelsen over for det offentlige skal være opfyldt inden udløbet af en bestemt frist, og at der påløber tvangsbøder af en bestemt størrelse for f.eks. hver dag eller uge, hvormed fristen overskrides. Tvangsbøder tilfalder statskassen.

Tvangsbøder er ingen strafsanktion. Formålet med tvangsbøder er at skabe en økonomisk pression, som er tilstrækkelig til at bringe den konkrete ulovlige virksomhed eller tilstand til ophør, som var straffesagens genstand. Når dommens pålæg af tvangsbøder virker efter hensigten, bliver forpligtelsen efterkommet inden fristens udløb, og der er da ikke opstået nogen pligt til betaling af tvangsbøde.

Som nævnt i afsnit 7.6. indeholder bygge- og miljølovgivningen i modsætning til visse andre offentligretlige love ingen bestemmelser om, at forvaltningen uden domstolenes medvirken kan pålægge tvangsbøder. Hjemlen for domstolenes pålæg af tvangsbøder for at få et forhold i strid med bygge- og miljølovgivningen berigtiget, findes dels i den almindelige bestemmelse om tvangsbøder i

retsplejelovens § 997, stk. 3, dels i særlige bestemmelser i bygge- og miljølovgivningen.

Efter retsplejelovens § 997, stk. 3, der er optaget i lovens afsnit om fuldbyrdelsen af domme i straffesager, kan tvangsbøder fastsættes i "domme, hvorved nogen tilholdes at opfylde en forpligtelse mod det offentlige". Særlige bestemmelser af tilsvarende indhold findes i kommuneplanlovens § 54, vandforsyningslovens § 66, råstoflovens §§ 33 og 34, byggelovens § 17 og bygningsfredningslovens § 33. Den selvstændige hjemmel for pålæg af tvangsbøder, som disse bestemmelser indeholder, er overflødig og formentlig kun medtaget af praktiske grunde. En selvstændig hjemmel findes da heller ikke i den øvrige bygge- og miljøretlige lovgivning, men det kan - som f.eks. i naturfredningslovens § 67, stk. 2, og by- og landzonelovens § 23, stk. 2 - være klart forudsat, at tvangsbøder er fastsat med hjemmel i retsplejelovens § 997, stk. 3.

I praksis anfører anklageskrifterne normalt kun retsplejelovens § 997, stk. 3, som hjemmel for påstanden om pålæg af tvangsbøder, selv om hjemlen (også) måtte findes i den overtrådte særlov.

Som nævnt opstår der ikke pligt for domfældte til at betale tvangsbøder, hvis det ulovlige forhold bliver berigtiget inden udløbet af den lovliggørelsesfrist, som dommen har fastsat. Dette er en simpel følge af dommens indhold.

Først når fristen er udløbet, uden at det ulovlige forhold er blevet berigtiget, begynder de i dommen fastsatte tvangsbøder at løbe. Betales tvangsbøderne ikke, påhviler det politimesteren at søge dem inddrevet ved fogedretten ved udlæg (udpantning), jfr. retsplejelovens § 997, stk. 1, og § 478, stk. 2, samt lov om straffelovens ikrafttræden § 17, stk. 1. Er udlagsforretningen resultatløs, kan tvangsbøderne omsættes til hæftestraf, jfr. ikrafttrædelseslovens § 17, stk. 1, hvis de ikke er pålagt et aktieselskab eller anden "juridisk person". Vedkommende forvaltningsmyndighed kan ikke bestemme, hvornår disse pressionsmidler skal tages i anvendelse. Det er politimesteren, som afgør, hvornår domfældte skal hensættes til afsoning af tvangsbøderne.

I tilfælde, hvor lovliggørelse sker efter udløbet af den lovliggørelsesfrist, som dommen har fastsat, vil de påløbne, men endnu ikke inddrevne tvangsbøder, bortfalde. Dette er i overensstemmelse med tidligere fast praksis nu bestemt i § 15 i justitsministeriets cirkulære nr. 113 af 26. juni 1975.

9.6. Opfyldelsen af lovliggørelsespligten

Det er bestemt i retsplejelovens § 997, stk. 1, at "Politimesteren drager omsorg for straffedommens fuldbyrdelse såvel i henseende til straf som i henseende til dommens øvrige bestemmelser. . . . Han står herved under statsadvokatens overtilsyn." Det påhviler således politimesteren at påse, at lovliggørelse sker rettidigt, og i benægtende fald at anvende de tvangsmidler, der er nævnt i afsnit 9.5. Inden for den bygge- og miljøretlige lovgivning vil politimesteren imidlertid som regel være nødt til at støtte sig til forvaltningsmyndigheden, og i praksis overlades det vist nok altid til forvaltningsmyndigheden at føre kontrollen med, om lovliggørelse finder sted.

Hvis domfældte ikke opfylder sin lovliggørelsespligt, skal politimesteren drage omsorg for, at der sker fysisk lovliggørelse. Politiet kan imidlertid kun selv foretage fysisk lovliggørelse i de undtagelsestilfælde, hvor politiet er i stand til umiddelbart at udføre den pågældende foranstaltning. Hvis det er nødvendigt eller dog mest praktisk at lade foranstaltningen udføre ved andre, f.eks. hvis en bygning skal fjernes eller et teknisk betonet arbejde skal udføres, er det efter gældende ret ikke ganske sikkert, om politimesteren på egen hånd kan træffe beslutning herom, selv om lovliggørelsespligten er fastsat i en straffedom. Tvivlen opstår, fordi retsplejelovens § 997, stk. 2, bestemmer, at ydelser, der ved en straffedom er pålagt den skyldige, inddrives efter de civilprocessuelle regler. Det kan muligvis med støtte i denne bestemmelse antages at være nødvendigt, at fogedretten i medfør af retsplejelovens § 532, stk. 1, giver tilladelse til, at lovliggørelsen finder sted ved andre. Den sidstnævnte

bestemmelse anviser således den normale fremgangsmåde, når en domfældt ikke udfører det arbejde m.v., som dommen har tilpligtet ham at udføre. Fogedretten kan da "efter domhaverens påstand tillade denne at lade sådant foretage ved andre. . . . dersom dette efter omstændighederne findes at være den letteste og hurtigste måde, hvorpå domhaveren kan komme til sin ret".

Denne almindelige bestemmelse i § 532, stk. 1, om tvangsfuldbyrdelse af andre krav end pengekrav henlægger kompetencen til at rekvirere fogedens bistand til "domhaveren". Når straffesagen - som det i praksis altid vil være tilfældet - er rejst af anklagemyndigheden, vil anklagemyndigheden være "domhaver". Det er da politimesteren, der i givet fald over for fogeden må fremsætte begæring om tilladelse til, at lovliggørelsen kan foretages af andre end domfældte. Begæringen kan næppe fremsættes af vedkommende forvaltningsmyndighed.

Af Østre landsrets dom i U.f.R. 1966, s. 209, fremgår, at direktøren for en trævirksomhed ved straffedom var tilpligtet under daglige tvangsbøder at fjerne nogle bygninger, der var opført i strid med bl.a. en byplanvedtægt. Endnu et år efter fjernelsesfristens udløb var bygningerne ikke fjernet, og tvangsbøder var ikke betalt. Politimesteren afviste en anmodning fra kommunen om bistand til berigtigelse af de ulovlige forhold, antagelig fordi politimesteren fandt, at man burde afvente resultatet af, at domfældte blev hensat til afsoning af tvangsbøderne. Kommunen anmodede derefter fogeden om tilladelse til at lade bygningerne fjerne. Landsretten afviste sagen fra fogedretten med den begrundelse, at kommunen ikke var domhaver i henhold til straffedom-

De fleste bygge- og miljøretlige love indeholder imidlertid nu særlig hjemmel for, at forvaltningsmyndigheden selv kan udføre de nødvendige foranstaltninger for, at der i overensstemmelse med domskonklusionen tilvejebringes en lovlig tilstand. I byggelovens § 17, stk. 3, er det således bestemt: "Når et ved dom meddelt påbud om at berigtige et ulovligt forhold ikke efterkommes rettidigt, og inddrivelse af tvangsbøder ikke kan antages at føre til, at påbudet efterkommes, kan kommunalbestyrelsen foretage det nødvendige til forholdets berigtigelse på ejerens eller

brugerens bekostning." Tilsvarende bestemmelser findes i by- og landzonelovens § 23, kommuneplanlovens § 54, naturfredningslovens § 67, vandforsyningslovens § 66, råstoflovens §§ 33 og 34 og bygningsfredningslovens § 33, stk. 3. Det er efter disse bestemmelser forvaltningsmyndigheden, som selvstændigt skønner, om tvangsbøderne virker efter hensigten, og dermed hvornår en sådan selvhjælpshandling skal foretages. (Som nævnt i afsnit 7.7. er ordningen videregående efter en del andre bestemmelser i bygge- og miljølovgivningen, som muliggør selvhjælpshandling allerede når et administrativt påbud eller forbud ikke er efterkommet rettidigt). Det er imidlertid usikkert, om forvaltningens ret til at foretage selvhjælpshandling i medfør af disse særlige bestemmelser kan udøves umiddelbart eller nødvendiggør fogedens tiladelse.

Hvis forvaltningsmyndigheden ønsker at foretage selvhjælpshandling med hjemmel i de nævnte særregler i bygge- og miljølovene opstår spørgsmålet om politiets bistand, såfremt domfældte modsætter sig selvhjælpshandlingen. Disse bestemmelser giver nemlig ikke forvaltningsmyndigheden ret til magt-anvendelse. Kun i nogle af bestemmelserne findes der supplerende regler om politiets bistand til forvaltningsmyndigheden. Det er således kun tilfældet i byggeloven (§ 20), byfornyelsesloven (§ 86, stk. 3) og by- og landzoneloven (§ 23, stk. 2). I byggelovens og byfornyelseslovens bestemmelser er bistandsydelsen begrænset til at angå adgang til den pågældende ejendom, hvorimod zonelovens regel også angår selvhjælpshandlingens udførelse. Der er i de tre love hjemmel for, at der efter forhandling mellem justitsministeren og boligministeren henholdsvis miljøministeren kan fastsættes nærmere regler for den omhandlede politibistand, men sådanne regler er ikke fastsat. Justitsministeriet har over for udvalget tilkendegivet (bilag 13), at almindelige retsprincipper fører **til**, at anvendelse af fysisk magt skal forekomme rimelig på baggrund af den krænkede offentlige interesse. Politimesterens afgørelse på en anmodning fra forvaltningsmyndigheden om bistand kan i givet fald indbringes for justitsministeriet.

9.7. Særligt om opfyldelsen af en ubestemt fastsat lovliggørelsespligt

En straffedom, der pålægger domfældte at foretage fysisk lovliggørelse, vil ikke altid angive entydigt, hvad domfældte skal foretage sig. Det centrale er, at der opnås en lovlig tilstand, og valget mellem flere mulige lovliggørelsesmåder bør normalt tilkomme domfældte. Måden, hvorpå lovliggørelsen skal ske, bliver kun bestemt under straffesagen, hvis der klart kun er én lovliggørelsesmåde, eller hvis tiltalte godkender en præcisering. Det er særligt på miljøområdet, at der kan være adskillige måder at foretage fysisk lovliggørelse på, f.eks. når lovliggørelsen består i at nedbringe forureningen fra en virksomhed til et bestemt niveau. Men domme, der fastsætter en ubestemt lovliggørelsespligt, kan forekomme også på andre områder.

Af U.f.R. 1973, s. 170, fremgår således, at en mindre bygning, der var opført uden forudgående tilladelse, og som anvendtes som sommerhus, kunne lovliggøres ved at blive ændret til et redskabsskur. For byretten og landsretten havde anklagemyndigheden påstået ejeren dømt til at fjerne huset, men for Højesteret blev påstanden ændret **til**, at tiltalte skulle "berigtige det ulovlige forhold", netop fordi lovliggørelse kunne ske på anden måde end ved fjernelse af bygningen. Højesteret dømte tiltalte i overensstemmelse med den ændrede påstand.

En dom til lovliggørelse vil således ofte have en tilsvarende åben karakter som et administrativt påbud om lovliggørelse, jfr. afsnit 7.3. Dette gør det i praksis nødvendigt, at vedkommende forvaltningsmyndighed må bedømme, om lovliggørelse er sket. Forvaltningsmyndighedens vurdering er ikke bindende for politiet, men vil normalt blive lagt til grund. Selv om domfældte intet har foretaget sig for at opfylde lovliggørelsespligten eller ikke bestrider, at pligten kun er opfyldt delvis, kan det imidlertid i praksis volde vanskeligheder at få dommen effektueret. Dette beror på, at det som nævnt i afsnit 9.6. er usikkert, om en tilladelse fra fogedretten efter retsplejelovens § 532, stk. 1, altid er nødvendig, eller om forvaltningsmyndigheden i kraft af de særlige bestemmelser om selvhjælpshandling i bygge- og miljølovene selvstændigt kan gennemføre lovliggørelsen og

herunder foretage den nødvendige præcisering af domfældtes pligt til at lovliggøre. Hvis fogedens tilladelse efter § 532, stk. 1, er nødvendig, må tilladelsen indeholde en præcisering af, hvad der skal foretages, og dette vil igen forudsætte, at rekvirenten (som formentlig kun kan være politimesteren) har præciseret pligten i begæringen til fogeden.

9.8. Udgifterne til selvhjælpshandling

Selv om det offentlige må udføre de lovliggørelsesforanstaltninger, som domfældte ikke har foretaget, er det domfældte, som skal bære udgifterne derved.

Sker lovliggørelsen i henhold til en fogedretskendelse efter retsplejelovens § 532, stk. 1, kan fogeden godkende en regning over de medgåede udgifter, og beløbet kan derefter inddrives ved udlæg hos domfældte. Dette er udtrykkeligt anført i lovbestemmelsen. Sker lovliggørelsen i henhold til en af de ovennævnte særregler i bygge- og miljølovgivningen kan forvaltningsmyndigheden begære, at fogeden efter retsplejelovens § 478, stk. 2, foretager udlæg hos domfældte for det medgåede beløb. Fogeden kan herunder afgøre en eventuel uenighed om beløbets størrelse.

Hvis ikke andet er udtrykkeligt bestemt, har det offentlige ikke fortrin fremfor andre af domfældtes kreditorer med hensyn til betaling af de afholdte lovliggørelsesudgifter. Som anført i afsnit 7.7., findes der inden for den bygge- og miljøretlige lovgivning kun 2 bestemmelser, der hjemler fortrinsret for sådanne beløb (byggelovens § 29 og miljøbeskyttelseslovens § 4 a, stk. 4). Fortrinsretten er efter begge bestemmelser den samme som for kommunale ejendomsskatter.

9.9. Udvalgets overvejelser og forslag

9.9.1. Civilt fuldbyrdelsessøgsmål.

Udvalget har drøftet, om forvaltningens mulighed for at anlægge civilt fuldbyrdelses-

søgsmål mod en privat som et skridt i håndhævelsen af en offentligretlig forpligtelse er tilstrækkelig. Som det fremgår af afsnit 9.2.2., er det ikke klart, om der efter gældende ret består en almindelig adgang til sådanne fuldbyrdelsessøgsmål.

Efter retsplejelovens § 684 skal påstand om dom til lovliggørelse under tvangsbøder behandles efter strafferetsplejens regler. For denne sammenkobling af spørgsmålene om straf og "fuldbyrdelse" i form af dom om tvangsbøde taler, at disse spørgsmål ofte vil forekomme i samme sag. Er f.eks. et byggeri ulovligt, kan ulovligheden dels medføre straf for overtrædelse af den byggeretlige lovgivning, dels medføre dom om lovliggørelse med anvendelse af tvangsbøder som sanktion.

I praksis forekommer det imidlertid, at spørgsmålet om lovliggørelse under tvangsbøder er kombineret med en påstand om straf, selv om hverken forvaltningsmyndigheden eller anklagemyndigheden tillægger strafspørgsmålet særlig stor betydning. At der er nedlagt påstand om straf, er blot en praktisk - men ikke juridisk nødvendig - følge af, at sagen behandles i strafferetsplejen med anklagemyndigheden som den ene procespart. Det centrale for det offentlige er at få fastslået, om der er grundlag for at kræve lovliggørelse, og i bekræftende fald at få dom herfor med fastsættelse af tvangsbøder. Der findes da også adskillige domme, hvor der er afsagt dom om lovliggørelse med tvangsbøder, men hvor den tiltalte er frifundet for straf påstanden, f.eks. fordi strafansvaret er fundet forældet, eller fordi straf er bortfaldet på grund af en "undskyldelig misforståelse" af den gældende regel, jfr. straffelovens § 84, stk. 1. Der er grund til at tro, at dette sagsudfald ikke altid har været uforudseeligt ved sagens start.

Behovet for, at bygge- og miljømyndighederne kan anlægge civile fuldbyrdelsessøgsmål, er særligt til stede, hvor strafspørgsmålet ikke indtager nogen central plads. Denne situation kan foreligge, hvis der er en vis tvivl om det retlige grundlags bæredygtighed. Er spørgsmålet om hjemlen for den af forvaltningsmyndigheden truffene beslutning tvivlsom, eller rejser de faktiske forudsæt-

ninger for et strafansvar principielle problemer, f.eks. vedrørende målemetoder, kan det være hensigtsmæssigt, at spørgsmålet kan behandles og bedømmes, uden at man aktualiserer den særlige atmosfære, som er knyttet til en straffesag. Det må i denne situation forventes, at straffen er uden betydning eller direkte bortfaldet efter straffelovens § 84. En tilsvarende situation foreligger, hvor der mellem den private og myndighederne har foregået en række forhandlinger, eller hvor der foreligger en form for "medskyld" fra myndighedernes side, som må forventes at få afgørende betydning for den strafferetlige bedømmelse af den private forhold. I sådanne situationer er det ønskeligt, om spørgsmålet om håndhævelse af den offentligretlige regulering kan løsrives fra den bedømmelse af myndighedernes forhold, som uvægerligt vil blive inddraget under en straffesag som en formildende omstændighed i forhold til den tiltalte. Uanset hvad der måtte være grundlag for af kritik af den offentlige myndighed, skal (også) den private overholde gældende regler og afgørelser, og i tilfælde som de omhandlede er det civile fuldbyrdelsessøgsmål det mest egnede middel til at fastslå dette. Endelig kan forsinkelse af sagsbehandlingen medføre, at strafansvaret er forældet, og det må da foretrækkes, at hele sagsbehandlingen løsriveres fra den strafferetlige ramme.

Selv om sådanne særlige forhold ikke gør sig gældende, vil der ofte være behov for en adgang for forvaltningsmyndigheden til at anlægge civilt fuldbyrdelsessøgsmål.

Under straffesagen er det anklagemyndigheden, som repræsenterer det offentlige. Men det er forvaltningsmyndigheden, som har de særlige erfaringer inden for det pågældende område, og som har en aktiv interesse i håndhævelsen inden for området. Forvaltningsmyndigheden skal i praksis opretholde en vis kontakt med anklagemyndigheden, og anklagemyndigheden ser gerne, at forvaltningsmyndigheden er repræsenteret under straffesagen. Under disse omstændigheder må det forekomme upraktisk og vil uundgåeligt medføre dobbeltadministration, hvis det ikke simpelthen er forvaltningsmyndigheden

selv, der står som procespart med den fornødne advokatmæssige repræsentation.

Også for anklagemyndigheden er den hidtidige ordning næppe fuldt tilfredsstillende. Tidligere varetog politimesteren administrationen af betydelige dele af den offentligretlige lovgivning, eller politimesteren medvirkede ved administrationen. De kommunale råd har nu i meget vid udstrækning overtaget administrationen, og på andre områder er der oprettet særlige forvaltningsmyndigheder. Dette har betydet, at det ikke er muligt for politimestrene at bevare eller opnå en særlig sagkundskab på disse mangfoldige og forskelligartede områder. I overensstemmelse hermed er der en tendens til, at politimesterens opgaver begrænses til de rent politimæssige.

I offentligretlige sager om fortolknings-spørgsmål, hvor straffspørgsmålet har en tilbagetrukket rolle, kommer anklagemyndigheden i virkeligheden til at fungere som en slags "advokat for det offentlige" med den opgave at få retten til at bedømme et bestemt fortolkningsspørgsmål af offentligretlig karakter. Sådanne sager er den offentlige anklagemyndighed næppe hverken interesseret i eller bedst egnet til at føre.

Når en sag oversendes fra forvaltningsmyndigheden til anklagemyndigheden med henblik på håndhævelsesskridt i strafferetsplejens former, må anklagemyndigheden selvstændigt overveje, om der skal rejses tiltale. Hvor særlige formildende forhold fører til, at anklagemyndigheden skønner, at der ikke er grund til at forvente en domfældelse, der medfører straf, vil anklagemyndigheden være tilbøjelig til ikke at rejse sagen. Denne for så vidt fuldt korrekte afgørelse kan have den ulempe, at den trækker spørgsmålet om den offentligretlige forpligtelse til lovgivning, som kunne sanktioneres selvstændigt ved tvangsbøder, med sig, idet heller ikke denne sag bliver rejst. Der sker altså en uheldig sammenkobling af spørgsmål om straf og lovgivning under tvangsbøder.

Endelig kan lovgivningssagens placering i strafferetsplejen være belastende for den private. Når sagens udfald er frifindelse for straf eller strafbortfald, er det demonstreret,

at sagens straffemæssige side ikke har været den tungeste. Sagens hovedproblem har været konstatering af en offentligretlig forpligtelse som grundlag for dom til lovliggørelse og fastsættelse af tvangsbøder. Det må forekomme mest hensigtsmæssigt, at dette finder udtryk i, at sagen behandles som en civil sag.

Disse synspunkter taler efter udvalgets opfattelse for, at der bør være adgang for forvaltningen til at anlægge civile fuldbyrdelses-søgsmål. Bestemmelsen i retsplejelovens § 684, stk. 1, nr. 1, kan imidlertid stå som en hindring herfor. Udvalget foreslår derfor, at der til bestemmelsen knyttes en undtagelsesregel, således at det bliver muligt for forvaltningen at anlægge sag i den borgerlige retsplejes former med påstand om lovliggørelse af et forhold, der er etableret i strid med den bygge- og miljøretlige lovgivning. Da en sådan regel antagelig ikke blot bør gælde lovliggørelsessager efter bygge- og miljølovgivningen, har udvalget afstået fra at foreslå en bestemt affattelse og placering af reglen.

En regel af det nævnte indhold vil medføre, at det må afgøres af den pågældende forvaltningsmyndighed, om en sådan civil fuldbyrdelsessag skal anlægges eller ej. Denne afgørelse bør kunne træffes uafhængigt af anklagemyndighedens afgørelse af, om straffesag rejses. På den anden side er det naturligvis anklagemyndighedens afgørelse, om straffesag bør rejses. En koordination af de to afgørelser er ønskelig. Udvalget er opmærksom på, at den foreslåede adgang til alternativt at anlægge civil sag eller straffesag for at opnå et fuldbyrdelsesgrundlag kan føre til uenighed mellem forvaltningsmyndigheden og anklagemyndigheden om, på hvilken måde en (formodet) ulovlighed skal følges. Det er ikke blot et spørgsmål om, hvem der skal bære udgifterne ved sagens rejsning og gennemførelse. Der kan også opstå en forskellig vurdering af, om der i anledning af lovovertrædelsen bør reageres med en påstand om straf. Udvalget finder det imidlertid ikke påkrævet, så længe erfaringer ikke er indvundet, at der søges fastlagt en særlig metode til løsning af en sådan uenighed.

Hvis lovliggørelsespligten fastslås i en

straffedom, fastsætter dommen tillige tvangsbøder. Der ses ikke at foreligge betænkeligheder ved, at der også skal kunne pålægges tvangsbøder i en civil fuldbyrdelsesdom om overholdelse af bygge- og miljøretlige regler. Udvalget foreslår derfor tillige, at den ovennævnte undtagelse fra retsplejelovens § 684, stk. 1, nr. 1, kommer til at indeholde en bestemmelse om, at ved sagens pådømmelse finder § 997, stk. 3, tilsvarende anvendelse. Det vil følge heraf, at også tvangsbøder, der pålægges i en sådan civil fuldbyrdelsesdom, tilfalder statskassen. Udvalget forudsætter derfor, at inddrivelsen af tvangsbøderne påhviler politimesteren.

9.9.2. Umiddelbare fagedforretninger.

Som udgangspunkt kunne det forekomme nærliggende at søge håndhævelsen af bygge- og miljølovgivningen effektiviseret ved hjælp af umiddelbare fagedforretninger. Forslag der tog sigte herpå, ville også ligge i naturlig forlængelse af udvalgets forslag i afsnit 9.9.1. Ud fra en retssikkerhedsbetragtning forekommer det imidlertid mest betryggende, at gennemtvungelse af fysisk lovliggørelse i almindelighed finder sted på grundlag af en fuldbyrdelses- eller straffedom. Den praksis, som bygge- og miljømyndighederne følger ved administrationen af de eksisterende bestemmelser om umiddelbare administrative selvhjælpshandlinger, synes at være i overensstemmelse hermed. I konsekvens heraf har udvalget i afsnit 7.8.5. stillet forslag om, at gennemtvungelse af fysisk lovliggørelse ved hjælp af umiddelbare administrative selvhjælpshandlinger begrænses til faresituationer og da om nødvendigt med politibistand. Såfremt dette forslag gennemføres, vil en af de nødvendige betingelser for anvendelse af umiddelbare fagedforretninger - nemlig det retlige grundlag for forvaltningsmyndighedens rådighed over fast ejendom, som bestemmelserne om selvhjælpshandlinger udgør - praktisk talt forsvinde.

Udvalget skal i øvrigt pege på, at det generelt set ikke forekommer betryggende at an-

vende umiddelbare fogedforretninger til gennemtvindingelse af fysisk lovliggørelse, og at anvendelsen af umiddelbare fogedforretninger på bygge- og miljøområdet også vil have begrænset praktisk betydning, selv om udvalgets forslag i afsnit 7.8.5. ikke gennemføres. For det første vil tvivl om lovliggørelsespligtens eksistens eller indhold, jfr. afsnit 9.2.1. og 9.7., udelukke anvendelsen. For det andet bør det forhold, at der samtidig med kravet om fysisk lovliggørelse ønskes gennemført tiltalerejsning for den pågældende lovovertrædelse, jfr. afsnit 9.4., i sig selv udelukke, at forvaltningsmyndigheden (på forhånd) gennemtvinger forpligtelsen. I modsat fald bliver der tale om en unødigt belastning af såvel lovovertræderen som domstolssystemet. De tilfælde, hvor spørgsmålet om anvendelse af umiddelbare fogedforretninger overhovedet ville opstå, måtte således antages at blive ganske få.

9.9.3. Forvaltningsstraffesag.

Som nævnt i afsnit 9.4. indeholder retsplejelovens § 724 hjemmel for, at bygge- og miljømyndighederne under visse betingelser selv kan anlægge straffesag i stedet for den almindelige anklagemyndighed.

Udvalget finder det både ganske upraktisk og i strid med enhedstanken bag anklagemyndighedens organisation, at forvaltningsmyndigheden kan anlægge straffesag. Den gældende ordning kan alene begrundes med, at der muligt kun under en straffesag kan opnås dom til lovliggørelse af et ulovligt forhold. Hvis udvalgets forslag i afsnit 9.9.1. følges, foreligger denne begrundelse ikke længere. Udvalget kan ikke vurdere, om retsplejelovens § 724 fortsat kan have betydning for andre lovområder, men foreslår, at justitsministeriet tager under overvejelse at søge bestemmelsen ophævet eller begrænset.

9.9.4. Tvangsbøder.

Udvalget må af hensyn til retsbevidstheden anse det for ønskeligt, at et forhold, hvis

ulovlighed er fastslået ved dom, bliver fysisk lovliggjort så hurtigt, som det er muligt. De tvangsbøder, der fastsættes i dommen, må derfor have en størrelse, der motiverer domfældte til at lovliggøre rettidigt.

Tvangsbøder og deres størrelse har særlig betydning i tilfælde, hvor dommen går ud på lovliggørelse uden angivelse af, på hvilken måde lovliggørelsen skal ske. Et praktisk vigtigt eksempel i så henseende er en dom, der - i overensstemmelse med et forudgående administrativt påbud - påbyder en virksomhed at foretage forureningsbegrænsende foranstaltninger til sikring af, at f.eks. støjemissionen ikke overstiger en vis grænse. I eksemplet er det overladt til virksomheden at afgøre, hvilke foranstaltninger det er nødvendigt at foretage. Gennemførelsen af de nødvendige foranstaltninger kan forudsætte væsentlige indgreb i virksomhedens drift. I praksis kan det offentlige derfor vanskeligt udføre selvhjælps handlinger til dommens opfyldelse. Hvis miljømyndigheden ikke skal drage den vidtgående konsekvens at nedlægge forbud mod virksomhedens fortsatte drift, må tvangsbøderne fungere som det retsmiddel, der effektivt skal sikre at lovliggørelse finder sted.

Udvalgets flertal finder det derfor ikke rimeligt, at de tvangsbøder, der er påløbet, men på tidspunktet for lovliggørelsen endnu ikke er betalt, helt bortfalder, således som det er bestemt i et justitsministerielt cirkulære fra 1975, jfr. ovenstående afsnit 9.5. Denne lempelige inddrivelsespraksis svækker den pression, der ligger i de stadigt løbende tvangsbøder, idet den forpligtede kan kalkulere med, at såfremt lovliggørelse blot er sket inden det tidspunkt, hvor tvangsbøderne inddrives, kan den samlede sum af tvangsbøder undgås. En sådan kalkulation svækker tilbøjeligheden til hurtigt at efterkomme lovliggørelsesdommen. Det er særligt betænkeligt, at tvangsbøderne også vil bortfalde, selv om det er det offentlige, som ved selvhjælps handling har måttet foretage lovliggørelsen, eller når domfældte har haft relativt let ved at lovliggøre og alligevel har oversiddet fristen derfor. Hertil kommer, at påløbne tvangsbøder af praktiske grunde må inddrives med visse mellemrum, og at det kan bero

på tilfældigheder, hvor mange tvangsbøder der henstår på tidspunktet for lovliggørelsen.

På denne baggrund foreslår udvalgets flertal, at den gældende praksis ændres, så hovedreglen for tvangsbøder på det bygge- og miljøretlige område bliver, at alle påløbne tvangsbøder skal betales af domfældte. I betragtning af den langvarige modstående praksis bør den foreslåede regel dog antagelig gives udtryk i en tilføjelse til retsplejelovens § 997, stk. 3, om tvangsbøder. Det vil efter en sådan lov- eller praksisændring bero på et konkret skøn, om tvangsbøderne skal bortfalde helt eller delvis efter de almindelige - stærkt begrænsede - regler om eftergivelse af straf og andre retsfølger.

Et mindretal (justitsministeriets repræsentant) finder det ikke muligt på grundlag af de oplysninger, der foreligger for udvalget, at tage stilling til, hvorvidt og i givet fald hvordan reglerne skal ændres.

Mindretallet skal pege på, at det efter dansk ret er et grundlæggende princip, at tvangsbøder bortfalder, når lovliggørelsen har fundet sted. Dette princip hænger sammen med, at tvangsbøder er et pressionsmiddel og ikke en straf. Princippet bør derfor ikke fraviges inden for et begrænset område.

Mindretallet skal i den forbindelse pege på, at en tvangsbøde, der inddrives efter at lovliggørelse har fundet sted, fremstår som en særlig straf for forsinket lovliggørelse. Skal den forsinkede lovliggørelse belægges med straf, bør dette efter mindretallets opfattelse ske under iagttagelse af de retssikkerhedsgarantier, der i øvrigt er karakteristisk for straffesagers behandling. Hertil kommer, at en gennemførelse af forslaget ikke nødvendigvis vil indebære, at effektiviteten ved anvendelse af tvangsbøder forøges.

9.9.5. Selvhjælpshandling.

Hvis domfældte ikke selv sørger for fysisk lovliggørelse, kan det offentlige forestå lovliggørelsen for domfældtes regning. Som nærmere beskrevet i afsnit 9.6. er det imidlertid ikke helt sikkert, hvorledes der efter gældende ret kan eller skal gås frem, når en

pligt til lovliggørelse er pålagt i en straffedom, og når der i den pågældende bygge- og miljøretlige lov er hjemmel for forvaltningsmyndigheden til at udføre selvhjælpshandling. Usikkerheden og vanskelighederne øges, når dommen holder spørgsmålet om, hvordan lovliggørelsen skal ske, åbent, jfr. afsnit 9.7. Udvalget har overvejet disse spørgsmål på baggrund af udvalgets forslag om, at adgangen for forvaltningsmyndighederne til at foretage selvhjælpshandlinger begrænses til kun at gælde i faresituationer (afsnit 7.8.5.), og at det bliver muligt for forvaltningsmyndighederne at anlægge civile fuldbyrdelsessøgsmål (afsnit 9.9.1.).

Hvis det førstnævnte forslag gennemføres, kan den særlige hjemmel for forvaltningsmyndighedens selvhjælpshandling praktisk taget aldrig anvendes ved effektueringen af en lovliggørelsespligt, som er fastsat i en straffedom. Det er herefter utvivlsomt, at det må afgøres alene efter retsplejelovens bestemmelser, hvordan dommen effektueres.

Hvis det sidstnævnte forslag gennemføres, vil der fremkomme civile domme, der fastsætter en lovliggørelsespligt. Efterkommer domfældte ikke pligten, er det uden for tvivl, at forvaltningsmyndigheden som domhaver kan få fogedens tilladelse efter retsplejelovens § 532, stk. 1, til at foretage lovliggørelsen eller lade den foretage, og at forvaltningsmyndigheden også kun kan benytte denne fremgangsmåde. Udvalgets forslag om adgang til civile fuldbyrdelsessøgsmål er kombineret med et forslag om, at der i en sådan civil dom skal kunne fastsættes tvangsbøder. Efter dette forslag vil det - som ved tvangsbøder i straffedomme - være politimesteren, der skal inddrive tvangsbøderne. Forvaltningsmyndigheden vil imidlertid ikke - som efter gældende ret ved straffedomme - være afhængig af politimesterens vurdering af, hvor længe rian skal afvente, om tvangsbøderne påvirker domfældte til at efterkomme lovliggørelsespligten. Forvaltningsmyndigheden kan når som helst efter udløbet af dommens frist for lovliggørelse indgive begæring til fogeden om tilladelse efter retsplejelovens § 532, stk. 1, til selv at udføre det nødvendige arbejde.

En adgang til civile fuldbyrdelsessøgsmål

er selvsagt ikke ensbetydende med, at der ikke længere vil forekomme straffedomme, der fastsætter pligt til lovliggørelse. Civile fuldbyrdelsesdomme må antages især at ville foreligge, når der har været uenighed mellem forvaltningen og den private virksomhed eller grundejer om forståelsen af en lovbestemmelse, eller når spørgsmålet om straf i anledning af den begåede overtrædelse ikke har været aktuelt. Der vil fortsat - og i betydeligt omfang - blive tale om, at en lovliggørelsespligt fastsættes i en straffedom.

Udvalget finder det rigtigst, at tvangsbøder i både straffedomme og civile fuldbyrdelsesdomme inddrives af politimesteren. Udvalget finder det derimod ikke rimeligt, at forvaltningsmyndigheden formentlig er afskåret fra selvstændigt at gennemtvinge en lovliggørelsespligt, som er fastsat i en straffedom. Det er forvaltningsmyndigheden og ikke politiet, der fører tilsyn med overholdelsen af den pågældende lovgivning, og som derfor er den umiddelbart interesserede i, at dommen for så vidt bliver efterkommet. Det er i almindelighed forvaltningsmyndigheden, der har anmeldt lovovertrædelsen til politiet med anmodning om tiltalerejsning til såvel straf som lovliggørelse. Og for politiet kan sagen vel undertiden stå som værende af mindre betydning i forhold til andre arbejdsopgaver. Da forvaltningsmyndigheden i praksis alligevel må yde politiet teknisk og faglig bistand, vil der også opnås en administrativ forenkling, hvis forvaltningsmyndigheden selv kan tage initiativ til, at lovliggørelsen finder sted. Dette måtte imidlertid ske på samme måde som ved gennemtvængelse af en civil fuldbyrdelsesdom og altså forudsætte fogedrettens tilladelse.

Udvalget foreslår derfor, at der i retsplejeloven indføres en bestemmelse om, at gennemtvængelse af en i straffedommen fastsat handlepligt for domfældte kan ske på vedkommende forvaltningsmyndigheds begæring efter reglerne om fuldbyrdelse af civile domme. Det vil efter en sådan ny bestemmelse være muligt for forvaltningsmyndigheden at begære fogedrettens tilladelse efter retsplejelovens § 532, stk. 1, til at udføre selvhjælpshandling ganske som i tilfælde, hvor lovliggørelsespligten er fastsat i en civil fuld-

byrdelsesdom. Udvalget finder det imidlertid rigtigst, at bestemmelsen kun giver forvaltningsmyndigheden en ret som den anførte og ikke udelukker, at politimesteren som hidtil kan tage initiativ til, at lovliggørelse finder sted.

Hvis dommen tilpligter domfældte at foretage fysisk lovliggørelse uden at præcisere måden, hvorpå det skal ske, er det nødvendigt, at fogedretten i sin tilladelse efter retsplejelovens § 532, stk. 1, foretager præciseringen. Det bør imidlertid tilstræbes, at dommens effektivering ikke vanskeliggøres unødigt, og udvalget skal derfor *pege på*, at anklagemyndigheden sammen med forvaltningsmyndigheden bør udforme en påstand under straffesagen, der er mere præcis med hensyn til lovliggørelsen, end det almindeligvis er tilfældet. Dette kan ske uden at tilside-sætte hensynet til tiltalte. I stedet for at nedlægge påstand om, at tiltalte skal "berigtige det ulovlige forhold", kan anklagemyndigheden eksempelvis påstå tiltalte kendt pligtig at fjerne den pågældende bygning, medmindre det ulovlige forhold berigtiges på anden måde, eller at foretage støjisolering på en nærmere angivet måde, medmindre der på anden vis sker nedbringelse af støjemissionen til det foreskrevne niveau. Tiltalte kan da under straffesagen eventuelt påstå en anden lovliggørelsesmåde fastsat som den principale. Det findes da også mest betryggende, at der under straffesagen så vidt muligt gøres op med, hvilken lovliggørelsesmåde der i givet fald skal danne grundlag for en tilladelse efter § 532.

Om spørgsmålet om det offentliges fortrinsret frem for andre af domfældtes kreditorer for de udgifter, som er afholdt til lovliggørelsen, henvises til afsnit 7.7. og 7.8.5.

Afsnit 10. Straf og konfiskation, herunder forældelse

10.1. Indledning

Straf kan idømmes med hjemmel enten i straffeloven eller i straffebestemmelser i anden lovgivning (særlovgivningen). Om et forhold er gjort strafbart i straffeloven eller i særlovgivningen, er i vidt omfang historisk begrundet og kan i øvrigt ud fra praktiske hensyn have sammenhæng med, om den pågældende handling hører til de aktiviteter, som er undergivet nærmere regulering i den offentligretlige lovgivning. Straffelovens bestemmelser har således ofte karakter af almindelige adfærdsnormer på livsområder, hvor der typisk ikke er behov for yderligere regulering.

I den almindelige bevidsthed opfattes straffelovsovertrædelser antagelig som mere alvorlige end overtrædelser af særlovgivningen. Det skal nok ses i sammenhæng med, at de adfærdsnormer, som straffeloven ønsker fulgt, på væsentlige punkter kan siges at stemme overens med de normer, som den almindelige moraldannelse skaber, og som kun langsomt ændrer sig. Forankringen i moralske normer afspejles i, at straffeloven normalt har en vis uforanderlig karakter. Med mellemrum foretages der naturligvis ændringer, og i de senere år har der været tale om ændringer med to modsat rettede tendenser, på den ene side den nedkriminalisering af de mindre grove berigelsesforbrydelser (straffelovens § 287), der blev gennemført i 1973 og 1982 og på den anden side den skærpelse af straffen for grov skattesvig og groft smugleri (straffelovens § 289), der blev gennemført i 1971.

Særlovgivningen regulerer meget ofte mere specielle områder af samfundslivet, f.eks. tekniske, industrielle eller kommercielle, og

lovgivningen undergår hyppige forandringer i takt med samfundsudviklingen. De regler, som særlovgivningen kræver overholdt, er ikke på samme måde - men kan som følge af ændringer i den samfundsmæssige opfattelse blive - forankret i almindelige, moralske normer.

Bestemmelserne i straffelovens almindelige del, f.eks. bestemmelserne om strafbarhedsbetingelser, forsøg og medvirken, strafudmåling, konfiskation og forældelse, anvendes på alle strafbare forhold, når ikke andet er bestemt (straffelovens § 2). En række af straffelovens regler anvendes således på overtrædelser af både straffeloven og særlovgivningen. I andre henseender er der imidlertid væsentlige forskelle mellem straffelovsovertrædelser og særlovsovertrædelser. Disse forskelle har fundet udtryk i bestemmelser, der almindeligvis kun gælder eller er karakteristiske for særlovsområdet. Anvendelsen af straf efter straffeloven er i almindelighed begrænset til forsætlig adfærd. Den strafferetlige regulering på særlovsområdet er derimod præget af, at uagtsomhed straffes. Dette gælder efter straffelovens § 19, 2. pkt., medmindre andet er bestemt. Ordningen har den virkning, at kravene til den agtpågivenhed, som kan være nødvendig bl.a. på erhvervsmæssige områder, skærpes.

Et andet forhold, der præger den nyere særlovgivning, er en udbredt anvendelse af bestemmelser, der pålægger kollektive enheder, f.eks. aktieselskaber eller interessentskaber, bødeansvar. Som begrundelse for kollektive enheders bødeansvar er det bl.a. anført, at en overtrædelse af særlovgivnin-

gen kan indebære en økonomisk fordel for den kollektive enhed, og at der på erhvervsmæssige områder kan være et behov for at tilskynde virksomhederne til at skabe kontrol- og sikkerhedsforanstaltninger, som kan forebygge lovovertrædelser.

I almindelighed overstiger strafferammen for særlovsovertrædelser ikke bøde. Denne strafferamme er i overensstemmelse med den almindelige opfattelse af, at særlovsovertrædelser har en mindre alvorlig karakter end straffelovsovertrædelser. Imidlertid er samfundsforholdene især gennem de seneste årtier blevet mere og mere komplicerede, og særlovgivningen, der oprindeligt dækkede et begrænset område med bestemmelse af overvejende ordensmæssig karakter, regulerer i dag på et meget bredt område de samfunds-mæssige konflikter, som bl.a. den erhvervsmæssige og teknologiske udvikling har skabt.

I takt med denne udvikling har der på flere områder været tale om en skærpet vurdering af strafværdigheden af særlovsovertrædelser. En række særlove indeholder i dag straffebestemmelser med en strafferamme, der omfatter frihedsstraf. Inden for miljøministeriets område er der således fastsat straf af bøde, hæfte eller fængsel i indtil 1 år for overtrædelser af levnedsmiddeloven, miljøbeskyttelsesloven, havmiljøloven og loven om kemiske stoffer og produkter.

Som nævnt hjemler miljøbeskyttelsesloven idømmelse af frihedsstraf for overtrædelser af loven (og i nogle tilfælde de i medfør af loven udstedte forskrifter), men de øvrige bygge- og miljøretlige love, der behandles i denne betænkning, hjemler alene anvendelse af bødestraf.

10.2. Domstolenes praksis

10.2.1. Generelt om strafudmåling.

Efter straffelovens § 80, der også gælder for særlovsovertrædelser, skal der ved strafudmålingen "tages hensyn til lovovertrædelsens grovhed og til oplysninger om gerningsmandens person, herunder om hans alminde-

lige personlige og sociale forhold, hans forhold før og efter gerningen samt hans bevæggrunde til denne". Hvis lovovertrædelsen er begået af flere i forening, skal dette i reglen anses som en skærpende omstændighed.

Straffeloven indeholder to bestemmelser, der udtrykker, at et dominerende udmålingshensyn ved bødefastsættelse er, at bøden skal kompensere den økonomiske fordel, herunder en besparelse, der er indvundet eller tilsigtet ved lovovertrædelsen. Den ene er straffelovens § 50, stk. 2, der vedrører til lægsstraf i form af bøde, når tiltalte ved lovovertrædelsen har opnået eller tilsigtet at opnå økonomisk vinding for sig selv eller andre. Den anden er straffelovens § 51, stk. 2, der omhandler anvendelse af anden bødestraf end dagbøder ved forseelser, hvorved den pågældende har opnået eller tilsigtet at opnå en betydelig økonomisk vinding for sig selv eller andre.

I straffelovens § 51, stk. 3, er det bestemt, at der ved fastsættelsen af bøde for overtrædelser af særlovgivningen "inden for de grænser, som hensynet til lovovertrædelsens beskaffenhed og de i § 80 nævnte omstændigheder tilsteder", skal tages "særligt hensyn til den skyldiges betalingsevne".

De nævnte bestemmelser er ikke udtømmende. Reglerne i straffelovens §§ 84 og 85 om strafnedsættelse og -bortfald angiver en række andre omstændigheder af betydning for strafudmålingen. Det er i litteraturen fremhævet, at domstolene i øvrigt lægger vægt på nogle ledende principper for strafudmålingen, herunder gengældende (represive) og forebyggende (præventive) hensyn samt hensynet til at opnå en vis proportionalitet mellem straffene for forskellige lovovertrædelser.

Ved strafudmålingen må domstolene tage udgangspunkt i, at strafferammen er udtryk for lovgivningsmagtens vurdering af den enkelte lovovertrædelses farlighed og grovhed. Fra en strafferammes yderpunkter (f.eks. bøde og fængsel i 1 år) kan der imidlertid ikke hentes megen vejledning om, hvordan strafudmålingen skal være i "typiske" tilfælde. Miljøbeskyttelseslovens strafferamme på bøde, hæfte eller fængsel i indtil 1 år omfat-

ter f.eks. ulovlige vandløbsforureninger og rummer således lovovertrædelser, der kan spænde fra uagtsom udledning af små mængder husspildevand til forsætlige udledninger af store mængder giftigt industrispildevand.

Domstolenes opgave er imidlertid ikke begrænset til inden for en given strafferamme at fastlægge straffen for de meget forskelligartede overtrædelser af samme bestemmelse. Når lovgivningsmagten gennem differentierede strafferammer har angivet en niveaudeling mellem de forskellige lovovertrædelser, må domstolene søge skabt en indbyrdes proportionalitet i strafudmålingen. I princippet må domstolene tilstræbe, at der består et rimeligt forhold mellem "normalstraffen" for bedrageri og for bestemte overtrædelser af miljølovgivningen. I praksis er dette naturligvis vanskeligt, fordi de forskellige lovovertrædelser ikke umiddelbart kan sammenlignes. Der er ingen specifikke kriterier, der gør det muligt at sammenligne vold med overtrædelser af naturfredningsloven, bagvaskelse og overtrædelser af vandløbsloven o.s.v.

Det forhold, at såvel ledende principper som konkrete omstændigheder har betydning for strafudmålingen, indebærer, at domstolene har en ret betydelig frihed ved strafudmålingen. I praksis er der en række - ofte modstridende - faktorer, som kan og bør have indflydelse på strafudmålingen.

10.2.2. Strafferetlig praksis på bygge- og miljøområdet.

Strafferammerne i byggelovgivningen og den del af miljølovgivningen, der har nær sammenhæng hermed, er som nævnt bøde. Den eneste undtagelse er miljøbeskyttelsesloven, som har en strafferamme på bøde, hæfte eller fængsel i indtil 1 år. Forarbejderne til disse straffebestemmelser, herunder forhandlingerne under folketingetsbehandlingen, indeholder normalt ikke synspunkter, der kan tjene til vejledning for domstolenes fastlæggelse af praksis med hensyn til strafudmåling. For nogle af lovene gælder i øvrigt, at

der rejses så få straffesager, at man vanskeligt kan tale om en strafferetlig praksis.

Da hverken anklagemyndigheden eller centraladministrationen foretager en systematisk registrering af de straffedomme, der foreligger vedrørende overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen, har udvalget under de indledende drøftelser overvejet, om udvalget som led i sit arbejde burde gennemføre en omfattende undersøgelse og analyse af den strafferetlige praksis. Udvalget har imidlertid afstået herfra. Det skyldes ikke blot, at den fastsatte tidsramme for udvalgets arbejde måtte stå som en væsentlig hindring herfor. Det skyldes tillige, at der på enkelte - men centrale - områder er foretaget en samlet registrering af den strafferetlige praksis, og at centraladministrationen har et rimeligt erfaringsgrundlag på andre områder. Udvalget har derfor kun gennemført den stikprøveundersøgelse, der er omtalt i bilag 9.

I de følgende underafsnit redegøres der for de konkrete oplysninger om den strafferetlige praksis, der er indgået i udvalgets overvejelser. Der foreligger næsten ingen højesteretsdomme til belysning af praksis og slet ingen vedrørende miljøbeskyttelsesloven. Det er i øvrigt karakteristisk, at de sager, der er afsluttet med højesteretsdom, ikke er indbragt for Højesteret for at få fastlagt et straffniveau eller for at søge den af landsretten idømte straf ændret. Sagerne er forelagt Højesteret af andre grunde, typisk for at få afklaret en fortolkningstvivl omkring lovgivningens indhold.

10.2.2.1. Praksis efter byggelovgivningen.

De overtrædelser af byggelovgivningen, der blot består i påbegyndelse af et byggeri før udstedelse af byggetilladelse eller ibrugtagning af et byggeri før udstedelse af ibrugtagningstilladelse, medfører kun undtagelsesvis, at bygningsmyndighederne anmoder om taltalerejsning for overtrædelse af byggeloven. Boligministeriet har i sin tid over for folketingets ombudsmand udtalt (beretningen for 1973, s. 170), at nogle overtrædelser af denne

karakter, som var begået ved opførelsen af en kommunal skolebygning, ikke var af så graverende karakter, at de ville have givet anledning til politianmeldelse med henblik på strafforfølgning, selv om bygherren havde været en privatmand. Boligministeriet anførte i den forbindelse, at formelle overtrædelser af bygningslovgivningen ganske vist kunne føre til påtale fra bygningsmyndigheden, men at de normalt næppe ville føre til strafforfølgning, medmindre der samtidig forelå en overtrædelse af materielle bestemmelser, som ønskedes straf forfulgt. Forholdet ville dog eventuelt kunne stille sig anderledes, hvor der var tale om kvalificeret ond tro eller om gentagelsestilfælde, således at den pågældende bygningsmyndighed fandt en alvorlig indskærpelse af pligten til overholdelse af byggelovgivningens bestemmelser påkrævet.

I de 34 straffesager for årene 1976-81, som byggestyrelsen har kendskab til, ligger bøderne mellem 100 kr. og 3.000 kr. Bøderne for de såkaldt formelle overtrædelser, som normalt ikke resulterer i tiltalerejsning, ligger mellem 200 kr. og 600 kr. (ialt 5 sager), mens bøderne for de materielle overtrædelser ligger mellem 100 kr. og 3.000 kr. (ialt 29 sager). I de 20 af de sidstnævnte sager lå bøderne på eller under 500 kr. I 2 sager blev der alene pålagt tvangsbøder.

Udvalgets stikprøveundersøgelse viser, at bøderne i 17 straffesager fra 1979-80 lå mellem 135 kr. og 3.000 kr.

10.2.2.2. Praksis efter kommuneplanloven og by- og landzoneloven.

I det væsentlige er den praksis, de administrative myndigheder følger med hensyn til overtrædelser af kommuneplanloven og by- og landzoneloven, ikke forskellig fra praksis efter byggeloven. Hovedstadsrådet har udtalt i en skrivelse af 8. maj 1981, at der i den periode, Hovedstadsrådet har haft administrationen af zoneloven, ikke har været praksis for at søge rejst tiltale for ulovlige forhold, såfremt et sådant ulovligt forhold senere er lovliggjort ved en efterfølgende tilladel-

se. Hovedstadsrådets udtalelse dækker antagelig en udbredt praksis ved overtrædelser af kommuneplanloven og zoneloven.

Udvalgets stikprøveundersøgelse af rets praksis viser, at bøderne i 4 straffesager fra 1979-80 (2 efter by- og landzoneloven og 2 efter kommuneplanloven) lå mellem 300 kr. og 1.000 kr.

For så vidt angår byplanloven, der blev afløst af kommuneplanloven, og byreguleringsloven, der blev afløst af by- og landzoneloven, peger domstolenes praksis i retning af en vis skærpet bødefastsættelse, når der foreligger saglige omstændigheder, f.eks. økonomisk fordel ved lovovertrædelsen:

1. Højesteretsdom i U.f.R. 1965, s. 659: I strid med en byplanvedtægt for et parcelhusområde drev tiltalte automobilhandel fra en ejendom i området. For dette forhold og anvendelse af en beboelsesbygning til kontor, hvilket var en overtrædelse af byggeloven, blev tiltalte idømt en bøde på 5.000 kr. og tvangsbøder på 200 kr. pr. dag indtil den ulovlige virksomhedsophør.

2. Højesterets dom i U.f.R. 1966, s. 71: I strid med en byplanvedtægt for et parcelhusområde drev tiltalte automobilhandel fra en ejendom i området. Tiltalte blev idømt en bøde på 4.000 kr. og tvangsbøder på 200 kr. pr. dag indtil den ulovlige virksomhedsophør.

3. Østre landsrets dom af 26. februar 1976 (XI nr. 270/1975): Tiltalte, der drev automobilhandel fra en ejendom i strid med en byplanvedtægts bestemmelser, og som tre gange inden for kort tid var straffet for forhold af tilsvarende art, blev idømt en bøde på 8.000 kr. og tvangsbøder på 200 kr. pr. dag indtil den ulovlige virksomhedsophør.

4. Østre landsrets dom af 14. januar 1972 (IV nr. 253/1970): Tiltalte, der uden byudviklingsudvalgets tilladelse havde opført et autoværksted og en sprøjtehal i yderzone (landzone), blev idømt en bøde på 5.000 kr. og tvangsbøder på 100 kr. pr. dag indtil den ulovlige virksomhedsophør.

5. Vestre landsrets dom af 30. maj 1975 (VI nr. 1171/1975): En campingpladsejer havde uden tilladelse efter by- og landzoneloven opført en stålkonstruktion af 11 buer, der var beklædt med teltdug. Amtsrådets påbud om fjernelse blev ikke efterkommet, uanset at konstruktionen kunne fjernes på mindre end en dag. Campingpladsejeren blev idømt en bøde på 5.000 kr. og tvangsbøder på 200 kr. pr. dag, indtil konstruktionen blev fjernet.

6. Vestre landsrets dom af 22. september 1975 (II nr. 900/1975): Tiltalte havde opført et beboelseshus på sin ejendom i landzone uden byggetilladelse og på trods af amtsrådets afslag på zonelovstilladelse. En efterfølgende tilladelse fra amtsrådet skulle alene ses på baggrund af, at amtsrådet af hensyn til de vidtrækkende økonomiske konsekvenser ikke fandt det forsvarligt at gennemføre et krav om nedrivning. Amtsrådet fandt, at et alternativ til et nedrivningskrav måtte være en bøde af en betydelig størrelse set i forhold til den økonomiske gevinst, som tiltalte havde vundet ved at gennemføre byggeriet på trods af amtsrådets afslag.

Landsretten fastsatte bøden for overtrædelse af byggeloven og by- og landzoneloven til 12.000 kr.

7. Østre landsrets dom af 22. marts 1976 (XIII nr. 407/1974): På sin landbrugsejendom havde tiltalte uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen, byudviklingsudvalget og sundhedskommissionen indrettet et svømmebassin. Bassinet, der senere blev godkendt, blev mod vederlag benyttet af en svømmeklub. Tiltalte blev for overtrædelse af byggeloven, by- og landzoneloven og sundhedsvedtægten idømt en bøde på 8.000 kr.

De domme, der er refereret ovenfor, indeholder - udvalget bekendt - de højeste bøder for overtrædelser af planlægningslovgivningen.

10.2.2.3. Praksis efter naturfredningsloven.

I almindelighed er de myndigheder, der administrerer naturfredningsloven, meget tilbageholdende med at anmode om tiltalerejsning efter en konstateret overtrædelse af loven. I det store og hele indgives der ikke politianmeldelse for den umiddelbare overtrædelse, f.eks. en ulovlig bebyggelse inden for skovbyggelinien eller en ulovlig opfyldning af et vådområde. Først når et meddelt lovliggørelsespåbud ikke efterkommes, bliver der taget skridt til tiltalerejsning.

I de forholdsvis få straffedomme, der foreligger, er bøderne af beskeden størrelse. Der synes f.eks. at være fast praksis for, at overtrædelse af bestemmelserne i naturfredningslovens § 57, der forbyder opsætning af reklamer m.v. i det åbne land, straffes med bøder på nogle få hundrede kroner. Begrundelsen for denne praksis kan bl.a. søges i, at

de anlægsarbejder, der er forbundet med selve anbringelsen af reklamer normalt ikke skader naturinteresser, og at lovovertræderen i alle tilfælde må afholde de udgifter, der er forbundet med at fjerne den ulovlige reklame.

Udvalgets stikprøveundersøgelse viser, at bøderne i 6 straffesager fra 1979-80 lå mellem 100 kr. og 1.000 kr.

At domstolene i praksis fastsætter bøderne under hensyntagen til de udgifter, som en fysisk lovliggørelse vil medføre, er klart kommet til udtryk i følgende afgørelse:

1. Østre landsrets dom af 22. april 1982 (XVIII a.s. nr. 127/1981): Ejeren af en landbrugsejendom havde opført en ridehal inden for skovbyggelinien uden fredningsnævnets tilladelse. Overfredningsnævnet stadfæstede fredningsnævnets afslag på bibeholdelsesdispensation. Byretten idømte ejeren en bøde på 1.000 kr. og tilpligtede ham under ugentlige tvangsbøder på 2.000 kr. at fjerne ridehallen. Det udtaltes i dommen, at bøden var fastsat under hensyntagen til de betydelige omkostninger, der ville være forbundet med en fjernelse af bygningen. (Investeringen var af størrelsesordenen 3/4 mill. kr.). Østre Landsret stadfæstede byrettens dom. Dommen er indbragt for Højesteret, hvis afgørelse endnu ikke foreligger.

Når der foreligger særlige omstændigheder, f.eks. skade på væsentlige naturfredningsinteresser eller økonomisk fordel ved lovovertrædelsen, skærpes bødeudmålingen:

2. Vestre landsrets dom af 13. marts 1974 (IV nr. 2864/1972): Ejeren af en ejendom udstykkede i 1971 et areal til byggegrunde, hvoraf en del lå inden for en afstand af 100 m fra en gravhøj. Den driftsleder, der forestod udstykningen, lod gravhøjen sløjfe totalt. Ejeren og driftslederen blev idømt bøder på henholdsvis 8.000 kr. og 2.000 kr.

3. Vestre landsrets dom i U.f.R 1974, s. 393: En proprietær havde udlejet en grusgravningsret på et areal, hvorpå der lå en fredet gravhøj. Proprietæren, der som udlejer og medbestemmende ved gravningsområdets afgrænsning havde undladt at påse, at gravhøjens fredningsgrænse ikke uden tilladelse blev overskredet, blev idømt en bøde på 5.000 kr. og under tvangsbøder tilpligtet at retablere tilstanden. Anklagemyndighedens påstand om konfiskation af den anslåede fortjeneste ved den ulovlige gravning, som byretten delvis havde fulgt ved at træffe bestemmelse om konfiskation af 40.000 kr., blev ikke taget til følge. Landsretten lagde bl.a.

vægt på, at retablering delvis var og kunne gennemføres helt med et rimeligt resultat.

På et af de områder, der reguleres gennem naturfredningsloven, er der praksis for et betydeligt højere bødeniveau. I miljøministeriets bekendtgørelse om ind- og udførsel af udryddelsestruede vilde dyr og planter er der på grundlag af den såkaldte Washington-konvention fastlagt særlige regler til en international beskyttelse af de truede arter. Bekendtgørelsen skelner mellem de særligt truede arter, hvis fortsatte overlevelse er eller kan blive påvirket af international handel, og de truede arter, hvis overlevelse kan sikres gennem begrænsninger af den internationale handel.

Opdelingen mellem særligt truede og truede arter har betydning for den strafferetlige reaktion. Efter drøftelse med fredningsstyrelsen har anklagemyndigheden således anlagt den praksis, at der almindeligvis nedlægges påstand om en bøde på 2-3 gange handelsværdien, når der er tale om overtrædelser vedrørende de særligt truede arter, og om en bøde på omkring handelsværdien, når der er tale om overtrædelser vedrørende de truede arter. De af sagte domme synes at indeholde en accept af, at bødefastsættelsen kan tage udgangspunkt i disse vejledende udmålingskriterier. Når det samtidig tages i betragtning, at der i almindelighed også foretages konfiskation af de ulovligt indførte dyr eller planter eller af dele og produkter heraf, f.eks. skind, eller konfiskation af den fortjeneste, som den tiltalte har opnået, er der tale om et ganske føleligt bødeniveau. De domfældte er ikke store erhvervsforetagender.

De største bøder for overtrædelse af bekendtgørelsens bestemmelser har ligget på 8.000 kr. (2 afgørelser), 9.000 kr. (2 afgørelser), 14.000 kr., 25.000 kr. og 100.000 kr:

4. Brøndbyerne rets dom af 10. juni 1980 (P 818/1979, og Gråsten byrets dom af 11. marts 1982 (S.S. 275/1979): To tiltalte (T og M) havde indført 36 papegøjer uden indførselstilladelse fra veterinærdirektoratet (overtrædelse af lov om udførsel og indførsel af levende dyr, jfr. bekendtgørelse om forbud mod indførsel af papegøjer), uden angivelse over for toldvæsenet (overtrædelse af toldloven og merværdiafgiftsloven) og uden tilladelse fra fredningsstyrelsen, for så vidt angår mindst 10 prinsesseparakitter, der er omfattet af Washington-

konventionens liste over truede arter. Desuden havde T i tre tilfælde indført papegøjer uden tilladelse fra veterinærdirektoratet og uden angivelse over for toldvæsenet. Fredningsstyrelsen oplyste under sagen, at handelsværdien for et par prinsesseparakitter var 2.500 kr.

Bøden blev fastsat til 8.000 kr. for hver, og T blev tilpligtet at betale 18.916 kr., heraf 16.869 kr. in solidum med M, til toldvæsenet.

5. Svendborg rets dom af 16. december 1980 (p.s. 466/1980): En dyrehandler havde uden forudgående tilladelse fra fredningsstyrelsen indført 8 bengalvaraner (særlig truet art), 8 båndvarane, 4 landskildpadder og 2 grønne træpythoner (truede arter), men opnåede efterfølgende fredningsstyrelsens tilladelse til indførsel af båndvaranerne og 2 af landskildpadderne. I dommen oplyses, at handelsprisen for en bengalvaran, der ikke tillades indført, måtte antages at ligge på 600-700 kr. på det "sorte" marked, og at prisen for en grøn træpython var 350 DM.

Bøden blev fastsat til 9.000 kr., og dyrehandleren fik konfiskeret 2 bengalvaraner, 2 grønne træpythoner og de 2 landskildpadder, som fredningsstyrelsen ikke havde meddelt efterfølgende indførselstilladelse til.

6. Københavns byret den 19. juni 1981 (II 25423/1980): Tiltalte, der uden fredningsstyrelsens tilladelse havde indført 4 guldparakitter (særlig truet art) til en handelsværdi af ca. 32.000 kr., vedtog en bøde på 9.000 kr. og konfiskation af 3 guldparakitter.

7. Roskilde rets dom af 10. november 1981 (PS 508/81): En dyrehandler havde uden tilladelse fra fredningsstyrelsen indført 31 rødkappede pragtpapegøjer (særlig truet art) til en handelsværdi af ca. 20.400 kr. Under sagens behandling gav fredningsstyrelsen over for politimesteren udtryk for, at der forelå formildende omstændigheder (undskyldelig retsvildfarelse). Dyrehandleren vedtog en bøde på 14.000 kr. samt konfiskation af 3 papegøjer og 2.200 kr. (fortjenesten ved salg).

8. Vestre landsrets dom af 25. marts 1982 (VI nr. S 100/ 1982): En dyrehandler havde uden tilladelse fra fredningsstyrelsen indført henholdsvis 400 og 1.600 græske landskildpadder (truet art). En del af de 400 skildpadder havde han solgt for 25 kr. pr. stk. Byretten fastsatte bøden til 50.000 kr. og konfiskerede 520,80 kr. (fortjenesten ved salg) samt 1.260 skildpadder.

Landsretten nedsatte bøden til 25.000 kr. og stadfæstede i øvrigt byrettens dom.

9. Vestre landsrets dom i U.f.R. 1982, s. 202: Tiltalte havde indført 17 leopardskind og 1 gepardskind (særlig truede arter) til en værdi af ca. 50.000 kr. Landsretten stadfæstede byrettens dom, hvorved tiltalte var idømt en bøde på 100.000 kr. Endvidere blev skindene konfiskeret.

10.2.2.4. Praksis efter råstofloven.

I de første år efter gennemførelsen af råstofloven af 1972 lå de bøder, der blev givet for ulovlig indvinding, fra nogle få hundrede kroner og op til 5.000 kr., og der blev kun konfiskeret mindre beløb. Generelt var både bøderne og konfiskationsbeløbene meget små i forhold til den opnåede økonomiske gevinst. I de senere års domme er der med enkelte undtagelser tale om bøder på mellem 1.000 kr. og 6.000 kr., men der synes at være en tendens til konfiskation i noget større omfang.

Udvalgets stikprøveundersøgelse viser, at bøderne i 4 straffesager fra 1979-80 lå mellem 1.000 kr. og 10.000 kr.

1. Vestre landsrets dom af 1. december 1976 (V nr. 1183/1976): En entreprenør havde dels uden tilladelse efter råstofloven foretaget indvinding af 52.000 m³ sand og grus på en landbrugsejendom og 15.000 m³ sand på en anden landbrugsejendom, dels bortgravet ca. 30.000 m³ grus inden for de byggelinier, der efter vejlovgivningen var tinglyst på den anden ejendom. Indvindingen af de 52.000 m³ sand og grus var foregået efter forudgående aftale med ejeren af landbrugsejendommen. Anklagemyndigheden nedlagde påstand om konfiskation af ca. 147.000 kr. hos entreprenøren og af ca. 40.000 kr. hos ejeren af landbrugsejendommen.

Landsretten idømte ejeren af landbrugsejendommen en bøde på 5.000 kr. og konfiskerede 10.000 kr. Konfiskationen blev fastsat skønsmæssigt under hensyn til, at der kort efter 1972-råstoflovens ikrafttræden var indgivet anmeldelse til amtsrådet om indvindingen, som var afsluttet, inden ejeren og entreprenøren fik meddelt, at amtsrådet havde afvist anmeldelsen.

Entreprenøren blev idømt en bøde på 10.000 kr. for overtrædelse af råstofloven og fik konfiskeret 5.000 kr. for den ulovlige indvinding af de 52.000 m³ sand og grus. Begrundelsen var, at der ved beregningen af udbyttet burde tages hensyn ikke alene til lodsejeravgift - som erkendt af anklagemyndigheden - men også til udgifterne til opgravning og læsning samt til retablering af arealet, mens der ikke kunne tages hensyn til general- og administrationsomkostninger. Med hensyn til indvindingen af de 15.000 m³ sand bemærkede landsretten, at entreprenøren et halvt år efter 1972-råstoflovens ikrafttræden havde foretaget anmeldelse af en eksisterende graverettighed, og at han kort tid efter, at anmeldelsen var afvist af amtsrådet, søgte og opnåede tilladelse til råstofindvindingen. Landsretten fandt derfor ikke, at der burde ske konfiskation af det udbytte, der var opnået før tilladelsens meddelelse.

2. Vestre landsrets dom af 4. april 1977 (III nr. 2701/1976): Tiltalte havde uden tilladelse efter råstofloven ladet en vognmand foretage erhvervsmæssig indvinding af 13.789 m³ grus på sin ejendom. På et tidspunkt havde tiltalte pålagt vognmanden at indstille grusindvindingen, men den var dog - og med tiltaltes viden - fortsat i et vist omfang. Anklagemyndigheden nedlagde påstand om konfiskation af en ulovlig fortjeneste på 13.789 kr.

Bøden blev fastsat til 1.000 kr., og tiltalte fik konfiskeret 6.000 kr., idet landsretten fandt det overvejende betænkeligt at anse tiltalte for skyldig, for så vidt angår den del af indvindingen, der var foregået efter tiltaltes pålæg til vognmanden.

3. Østre landsrets dom af 31. marts 1978 (XII nr. 361/1976): Tiltalte, der var ansvarlig for, at skønsmæssigt 217.000 m³ sten- og grusmaterialer var indvundet på hans ejendom uden tilladelse efter råstofloven, blev idømt en bøde på 40.000 kr. Anklagemyndighedens konfiskationspåstand på ikke under 60.000 kr. blev ikke taget til følge, idet udbyttet efter det oplyste var tilfaldet tiltaltes far. (Der verserer nu en konfiskationssag imod denne).

4. Horsens rets dom af 25. april 1978 (PS 129/1978): En entreprenør var ansvarlig for indvinding af 48.000 m³ sand og grus uden for det graveområde, der var fastlagt i en råstoftilladelse. Entreprenøren var tidligere straffet for overtrædelse af råstofloven, jfr. dommen, der er refereret ovenfor under nr. 1.

Entreprenøren blev idømt en bøde på 6.000 kr. og fik konfiskeret 20.000 kr., der var nedsat skønsmæssigt i forhold til anklagemyndighedens påstand. Begrundelse var, at der ikke kunne bortses fra, at entreprenøren havde misforstået spørgsmålet om afmærkning af graveområdet i marken.

5. Tønder rets dom af 8. juni 1978 (S.s. 220/1978): En entreprenør havde uden tilladelse efter råstofloven foretaget indvinding af grus og sten på et halvanden td. land stort landbrugsareal. Amtsrådet meddelte efterfølgende tilladelse. Bøden blev fastsat til 2.000 kr.

6. Thisted rets dom af 3. juli 1978 (PS nr. 140/1978): En entreprenør og en gårdejer, der begge var ansvarlige for overtrædelse af råstofloven ved indvinding af 7.000 m³ grus på gårdejerens ejendom og inden for en gravhøjs beskyttelseslinie på 100 m, blev idømt bøder på henholdsvis 2.500 kr. og 500 kr. og fik konfiskeret henholdsvis 13.426 kr. og 8.200 kr. Fortjenesten var beregnet for gravning inden for en afstand af 50 m fra gravhøjen, idet fredningsstyrelsen havde oplyst, at der ofte blev meddelt dispensation til råstofindvinding indtil 50-60 m fra gravhøje.

Den person, der havde foretaget grusindvindingen for

entreprenøren, blev idømt en bøde på 1.500 kr. for overtrædelse af naturfredningsloven.

7. Tønder rets dom af 6. juli 1978 (S.S. 256/1978): En entreprenør havde foretaget "vådgravning" (indvinding under grundvandsspejlet) på et ca. 8 ha stort areal på trods af, at amtsrådet alene havde meddelt tilladelse til "tørgravning". Entreprenørens efterfølgende ansøgning om tilladelse blev afslået af amtsrådet. Bøden blev fastsat til 1.000 kr.

8. Vestre landsrets dom af 10. januar 1979 (VIII nr. 2878/1977): Ejeren af en landbrugsejendom havde foretaget erhvervsmæssig indvinding af 9.000 m³ sand og sten uden for det graveområde, der var fastsat i tilladelsen efter råstofloven. Anklagemyndigheden nedlagde påstand om konfiskation af en ulovlig fortjeneste, der var opgjort til 13.807 kr. Ved byretten blev bøden fastsat til 4.000 kr., og tiltalte fik konfiskeret 13.807 kr.

Under landsrettens behandling af ankesagen blev der tilvejebragt yderligere oplysninger om tiltaltes fortjeneste. Den blev opgjort til minimum 27.910 kr. og maksimum 31.910 kr., og anklagemyndigheden nedlagde påstand om konfiskation af sidstnævnte beløb. Landsretten tiltrådte bødefastsættelsen, men fandt, at anklagemyndigheden, der såvel i byretten som ved ankesagens indledning havde begrænset konfiskationsbeløbet til 13.807 kr., havde afskåret sig fra senere at forhøje beløbet.

9. Gråsten rets dom af 10. august 1979 (SS 156/1978): En gårdejer og en vognmand, der var ansvarlige for indvinding af sand og grus uden tilladelse efter råstofloven, blev idømt bøder på henholdsvis 1.500 kr. og 4.000 kr. Anklagemyndighedens påstand om konfiskation af 4.400 kr. hos såvel gårdejeren som vognmanden blev kun taget til følge for vognmandens vedkommende bl.a. med den begrundelse, at amtsrådets tilladelse alene beroede på vognmandens opfyldelse af vilkårene i den efterfølgende, betingede tilladelse, som var meddelt efter gravningens påbegyndelse.

10. Rudkøbing rets dom af 8. januar 1980 (PS 54/1979 og PS 166/1979): En vognmand og en entreprenør var ansvarlige for indvinding af indtil 16.000 m³ ral og grus i strid med vilkårene i en råstofstilladelse. Vognmanden blev frifundet på grund af forældelse af straffansvaret, mens entreprenøren blev idømt en bøde på 1.000 kr. Anklagemyndighedens påstand om konfiskation af ialt 30.000 kr. blev ikke taget til følge på grund af usikkerhed om indvindingsmængde og nettofortjeneste, men retten konfiskerede skønsmæssigt fastsatte beløb på 10.000 kr. hos vognmanden og 5.000 kr. hos entreprenøren.

11. Bødeforelæg af 30. september 1980 fra politimesteren i Sønderborg: En kommune var tiltalt for indvin-

ding af 7.000 m³ grus uden tilladelse efter råstofloven, men opnåede senere amtsrådets tilladelse til fortsat gravning på arealet. Kommunen vedtog en bøde på 2.000 kr.

12. Tønder rets dom af 23. december 1981 (p.s. 240/1981): Et entreprenørfirma havde i tre tilfælde foretaget ulovlig indvinding af sand- og grusforekomster samt tilsidesat vilkårene i 2 råstofstilladelser om henholdsvis efterbehandling af indvindingsarealet og sikkerhedsstillelse for efterbehandling. Bøden blev fastsat til 4.000 kr.

Af de refererede domme synes at fremgå, at der almindeligvis ikke sker konfiskation, når amtsrådet efterfølgende har meddelt tilladelse til den pågældende råstofindvinding. Det er vanskeligt at vurdere, om størrelsen af den opnåede fortjeneste har påvirket størrelsen af den idømte bøde, når der ikke er sket konfiskation. Flere af dommene tyder dog på, at dette normalt ikke er tilfældet.

10.2.2.5. Praksis efter miljøbeskyttelsesloven.

I den tidligere lovgivning på miljøområdet var strafferammen bøde. I overensstemmelse med lovforslaget blev strafferammen i miljøbeskyttelsesloven fastsat til bøde, hæfte eller fængsel i indtil 1 år. Det fremgår klart, at der var tilsigtet en skærpelse af det hidtidige bødeniveau. I bemærkningerne til lovforslaget er således anført:

"Det er givet, at forureningen ikke kan bekæmpes på grundlag af straffebestemmelser, men at der snarere må lægges betydelig vægt på oplysende virksomhed og andre motiverende aktiviteter. På den anden side vil det være nødvendigt for gennemførelsen af lovens formål og for efterlevelse af de enkelte regler, at overtrædelse kan sanktioneres med straf, navnlig i grovere tilfælde. Det har ved udformningen af bestemmelsen været hensigten, at der i medfør af loven kan ikendes så alvorlige straffe, at der vil kunne opnås en reel præventiv virkning. Det må iøvrigt understreges, at det vil være af stor betydning, at anklagemyndigheden og domstolene ved administrationen af nærværende straffebe-

stemmelse bestræber sig på at ændre den almindelige praksis i bødesager, således at de idømte bøder i medfør af denne bestemmelse bliver virkeligt følelige og kommer til at stå i et for den almindelige opfattelse rimeligt forhold til den eventuelt forvoldte skade. Hertil kommer, at en sådan praksisændring vil være en afgørende forudsætning for effektivt at forhindre, at udsigten til eventuel bødestraf blot indkalkuleres i f.eks. en erhvervsvirksomheds driftsomkostninger."

Den strafferetlige praksis i de første år efter miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden er belyst i miljøstyrelsens redegørelse af 23. august 1978. I redegørelsen udtalte miljøstyrelsen, at antallet af strafferetlige afgørelser var så beskedent og bødeniveauet generelt set så lavt, at den strafferetlige praksis ikke kunne anses for skærpet siden miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden. En sammenligning af bødeniveauet ved de forskellige typer af lovovertrædelser viste efter miljøstyrelsens opfattelse ingen tendens til en strengere bedømmelse af forhold, hvor væsentlige miljøinteresser havde været truet. Der syntes således at bestå et misforhold i den strafferetlige vurdering, når der f.eks. idømtes bøder af samme størrelsesorden (1.000 kr.) for overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 17 ved ulovlige udledninger af ensilagesaft, ajle og møddingvand til vandløb og for overtrædelser af miljøreglementets bestemmelser om renholdelse af beboelsesejendomme.

I redegørelsen gav miljøstyrelsen udtryk for, at strafferammen i miljøbeskyttelseslovens § 83 var tilstrækkelig vid og åbnede mulighed for, at domstolene kunne idømme passende straffe. Miljøstyrelsen anså det derfor ikke for hensigtsmæssigt at opnå en skærpelse af praksis via lovgivningsmagten, men henstillede, at det ved henvendelse til justitsministeriet søgtes udvirket, at anklagemyndigheden i fremtidige sager om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven nedlagde påstand om betydeligt større bøder end hidtil.

I forlængelse af miljøstyrelsens redegørelse udsendte rigsadvokaten meddelelse nr. 5/1979 af 9. oktober 1979, der giver retningslinier for anklagemyndighedens behandling af sager om overtrædelse af levnedsmiddeloven og miljøbeskyttelsesloven.

Endvidere udsendte miljøstyrelsen cirkulæreskrivelse af 5. december 1979 med retningslinier for de kommunale råds behandling af sager om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven. Formålet hermed var - som nævnt - at søge bødepraksis skærpet, og i rigsadvokatens meddelelse udtales, at bøder for miljølovsovertrædelser bør fastsættes med hensyntagen til den økonomiske fordel, der er tilsigtet eller indvundet, eventuelt i form af en besparelse. De nævnte retningslinier er optaget som bilag 10 og 11 til denne betænkning og er nærmere omtalt i afsnit 11.

Under revisionen af miljøbeskyttelsesloven i folketingsåret 1981/82 udarbejdede miljøstyrelsen en fornyet redegørelse af 31. januar 1982 om den strafferetlige praksis. Miljøministeren oversendte redegørelsen til folketingets miljø- og planlægningsudvalg med bemærkning om, at hverken rigsadvokatens meddelelse eller miljøstyrelsens cirkulære generelt synes at have bevirket nogen markant stigning i bødeniveauet, især ikke når den stedfundne prisudvikling tages i betragtning. Miljøstyrelsens redegørelse er uden bilag (domsoversigter) optaget som bilag 12 til denne betænkning.

Af miljøstyrelsens redegørelse fra 1982 fremgår, at der kun med hensyn til ulovlig udledninger af ensilagesaft, ajle og møddingvand til vandløb forelå et så stort antal strafforfulgte overtrædelser, at det til en vis grad var muligt at vurdere udviklingen i det generelle bødeniveau. Miljøstyrelsen anførte, at det gennemsnitlige bødeniveau ved denne gruppe overtrædelser er hævet fra ca. 1.250 kr. (redegørelsen fra 1978) til ca. 1.900 kr., og at der i enkelttilfælde har været tale om betydeligt højere bøder end i tiden lige efter lovens ikrafttræden. Miljøstyrelsen tilføjede imidlertid, at der ikke synes at kunne spores nogen bevægelse i landsretternes vurdering af denne sagskategori.

Med hensyn til andre overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven end de nævnte vandløbsforureninger bemærkede miljøstyrelsen, at sagerne meget forskelligartede karakter ikke gør det rimeligt at vurdere udviklingen på gennemsnitstal for bødestørrelser. Det kunne derfor alene konstateres, at kategorien "andre overtrædelser" nu udgør en noget

større del af det samlede antal strafforfulgte miljølovsovertrædelser.

Udvalgets stikprøveundersøgelse viser, at bøderne i 38 straffesager fra 1979-80 lå mellem 200 kr. og 10.000 kr.

Til supplering af miljøstyrelsens seneste redegørelse skal det nævnes, at Østre landsret i august 1982 har afsagt 2 domme vedrørende ulovlige forureninger af vandløb med ensilagesaft, som måske er udtryk for en vis forhøjelse af bødeniveauet:

1. Østre Landsrets dom af 30. august 1982 (VIII a.s. nr. 198/1982): En landmand, der havde placeret en ensilagetank på en gammel mødding, var ansvarlig for, at ensilagesaft gennem en rørledning var tilført et vandløb.

Byretten fandt, at overtrædelsen af miljøbeskyttelseslovens § 17 i hvert fald kunne tilregnes ham som uagtsom. Bøden blev fastsat til 1.000 kr. med bemærkning, at der var tale om en førstegangsovertrædelse, at udledningen havde haft et mindre omfang, og at tiltalte straks efter, at forholdet var blevet påtalt, havde foretaget en effektiv afhjælpning.

Under landsrettens behandling af sagen forklarede tiltalte, at han i 1981 havde haft et mindre driftsoverskud, og at hans privatforbrug lå på ca. 100.000 kr. Under hensyn til forseelsens beskaffenhed i forbindelse med det i dommen i øvrigt anførte fastsatte landsretten bøden til 2.000 kr.

2. Østre landsrets dom af 30. august 1982 (VIII a.s. nr. 196/1982): En landmand var ansvarlig for, at ensilagesaft fra to ensilagestakke gennem ejendommens afløbsledninger var tilført et vandløb med betydelig forurening til følge. Under hensyn til forureningens omfang og til, at tiltalte to gange tidligere var dømt for lignende forhold, fastsatte byretten bøden til 4.000 kr.

Under landsrettens behandling af sagen forklarede tiltalte, at hans driftsoverskud, der var stadigt stigende, i 1981 var på omkring 600.000 kr., og at hans privatforbrug var ansat til 100.000 kr. Under hensyn til forureningens meget betydelige omfang sammenholdt med de tidligere forseelser af lignende art fastsatte landsretten bøden til 8.000 kr.

Den strafferetlige praksis på andre områder end vandløbsforureninger fra landbrug kan belyses ved følgende domme, hvoraf de fleste har været inddraget i den løbende, offentlige debat om miljøkriminalitet:

3. Hørsholm rets dom af 16. november 1979 (PS 132/1979): Den administrerende direktør for en forkrømningsanstalt var ansvarlig for, at virksomheden ik-

ke havde efterkommet et af kommunalbestyrelsen den 1.12.1976 meddelt påbud om, at virksomhedens spildevand højst måtte indeholde 3 mg kobber, 3 mg chrom og 5 mg nikkel pr. liter og maksimalt ialt 10 mg tungmetaller pr. liter.

Direktøren var i februar 1978 blevet idømt en bøde på 5.000 kr. for overtrædelse af påbudet. Kommunen havde i tiden herefter afholdt en nettoudgift på ca. 200.000 kr. til analyse af spildevandsprøver. Anklagemyndigheden nedlagde påstand om en bøde på ikke under 100.000 kr.

Retten fastsatte bøden til 20.000 kr. bl.a. med den begrundelse, at virksomheden havde udfoldet store bestræbelser på at opnå en tilfredsstillende rensning af spildevandet.

4. Vestre landsrets dom af 3. september 1980 (VIII nr. 4822/1979): En tekstilvirksomhed havde den 10.1.1977 modtaget påbud fra kommunalbestyrelsen om at etablere et neutraliseringsanlæg for virksomhedens spildevand. Påbudet blev stadfæstet af miljøstyrelsen, således at anlægget skulle være driftsklart den 1.8.1977.

Af dommen fremgår, at kommunen i november 1972 fremsatte krav med hensyn til kvaliteten af virksomhedens spildevand, og at der i de følgende år fandt forskellige forhandlinger og undersøgelser sted. I februar 1976 fremsatte kommunen erstatningskrav i anledning af, at virksomhedens spildevand havde borttæret en kommunal kloakledning, og kommunen accepterede et erstatningsbeløb på 80.000 kr. fra virksomhedens side.

Efter påbudet ansøgte virksomheden i juni 1977 om byggetilladelse til et neutraliseringsanlæg. I samme måned afslog miljøstyrelsen at forlænge fristen for efterkomelse af påbudet. En fornyet anmodning om fristforlængelse, der var begrundet med en produktionsoversførsel fra en anden afdeling af virksomheden som følge af tekstilindustriens vanskelige vilkår, blev afslået af miljøstyrelsen i juli 1977. Den 11.8.1977 meddelte kommunen byggetilladelse til anlægget, og anlægget var etableret ved udgangen af 1977, mens indkøringen var afsluttet i løbet af januar 1978.

For overtrædelse af påbudet nedlagde anklagemyndigheden påstand om en bøde på 35.000 kr. og konfiskation af et beløb på 34.871 kr., svarende til driftsbesparelser i perioden 1.8.1977-1.1.1978 (beregnet som besparelser på forrentning af investeringsbeløbet og egentlige driftsomkostninger).

Byretten idømte virksomheden en bøde på 5.000 kr., men fandt det ikke godtgjort, at virksomheden havde tilstræbt at opnå fortjeneste eller besparelse ved at trække tiden ud, eller at der faktisk var opnået en besparelse eller fortjeneste af nogen betydning. Anklagemyndighedens konfiskationspåstand blev derfor ikke taget til følge.

Under landsrettens behandling af sagen oplyste virksomhedens direktør, at besparelsen efter virksomhedens

interne beregninger i det højeste havde udgjort 9-10.000 kr. Landsretten fandt, at straffen, uanset lovovertrædelsens beskaffenhed, efter alt foreliggende - herunder at virksomheden efter påbudets meddelelse havde iværksat forberedelser til efterkommelse, at der ikke kunne bortses fra, at flytningerne inden for virksomheden havde været medvirkende til overskridelsen af fristen, og at overskridelsen havde været forholdsvis beskeden - passende kunne bestemmes til en bøde på 10.000 kr. Landsretten tiltrådte, at der ikke var grundlag for konfiskation.

5. Holstebros rets dom af 17. juni 1981 (KS 146/1981): En minkfarmer havde udvidet sin pelsdyrfarm med 400 minktæver og 35 rævætæver uden godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 35. Anklagemyndigheden nedlagde påstand om en bøde på 15-20.000 kr. med henvisning til beregninger af merindtjeningen, som følge af den ulovlige udvidelse. Under sagen fremlagde tiltalte en gennem sin brancheorganisation indhentet beregning, der udviste et særdeles beskedent driftsresultat af udvidelsen. Retten fastsatte bøden til 4.000 kr. med bemærkning om, at retten ikke havde fundet nogen af de foreliggende driftsøkonomiske beregninger anvendelige.

6. Tåstrup rets dom af 11. april 1980 (PS 157/1980) og Østre landsrets dom af 30. september 1982 (XVIII a.s. nr. 140/1982): Ejeren af en losseplads havde dels undladt at efterkomme et af kommunalbestyrelsen den 4.1.1979 meddelt påbud om afhjælpende foranstaltninger mod gener fra lossepladsen, dels et af kommunalbestyrelsen den 15.5.1979 meddelt forbud mod fortsat drift af lossepladsen, indtil påbudet af 4.1.1979 fuldt ud var efterkommet. Anklagemyndigheden nedlagde påstand om en bøde på ikke under 50.000 kr. og konfiskation af et beløb på 30.000 kr. som skønnedes at svare til det indvundne udbytte ved lossepladsens drift i tiden 15.5.-6.9.1979.

Retten fandt det godtgjort, at ejeren i et visit omfang ikke havde efterkommet påbudet og overtrådt forbudet. Bøden blev fastsat til 2.000 kr. med bemærkning, at lossepladsens drift ikke havde haft nogen påviselig skadevirkning af betydning til følge, og at lossepladsen havde været drevet i en årrække, uden at myndighederne havde reageret særligt konsekvent på ejerens forskellige undladelser. Retten bestemte endvidere konfiskation af et skønsmæssigt fastsat beløb på 15.000 kr.

I juni 1981 blev der rejst tiltale mod lossepladsens ejer for at have fortsat driften i tiden 11.4.1980 til 25.5.1981 uden fuldt ud at have efterkommet påbudet om afhjælpende foranstaltninger. Anklagemyndigheden nedlagde påstand om en bøde på ikke under 50.000 kr. og konfiskation af en ulovlig fortjeneste på 550.000 kr. Byretten fandt det godtgjort, at tiltalte havde efterkommet påbudet på nogle, men ikke alle punkter, og at tiltalte hverken i perioden 11.4.1980-25.5.1981, uanset byrettens

dom af 11.4.1980, eller i perioden 6.9.1980-10.4.1980 havde foretaget yderligere til efterkommelse af påbudet. Bøden blev fastsat til 5.000 kr. Med hensyn til konfiskation bemærkede byretten, at udbyttet af den strafbare handling, d.v.s. driften af lossepladsen uden opfyldelse af alle påbudets punkter, skønsmæssigt kunne fastsættes til 15.000 kr.

Landsretten fandt - uanset grovheden i den gentagne overtrædelse - ikke tilstrækkelig anledning til at forhøje bøden, men fandt, at der burde ske konfiskation af 50.000 kr.

7. Vestre landsret 26. oktober 1981 (II nr. S 1483/1981): En korn- og foderstovirksomhed ApS anlagde og påbegyndte i efteråret 1980 et produktionsanlæg for foderpiller uden godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Virksomheden fortsatte driften, selv om amtsrådets godkendelse af 28.11.1980 blev påklaget (med opsættende virkning) til miljøstyrelsen, og uanset at amtsrådet den 13.3.1981 efter miljøbeskyttelseslovens § 42 nedlagde forbud mod fortsat drift. Baggrunden for amtsrådets forbud var, at virksomhedens drift medførte væsentlig støv- og luftforurening. Miljøstyrelsen stadfæstede amtsrådets forbud, herunder at dette skulle efterkommes uanset klage. I maj 1981 stadfæstede miljøstyrelsen godkendelsen på visse vilkår, bl.a. at anlægget skulle være færdigetablet, kontrolleret og godkendt af såvel kommunen som styrelsen, inden det måtte tages i anvendelse. Anpartsselskabet var ejet af direktøren og hans familie, og direktøren blev tiltalt for overtrædelsen. Han oplyste under sagen, at nettoavancen ved driften af det ulovlige anlæg havde andraget ca. 60.000 kr.

Byretten lagde til grund, at virksomheden bevidst havde tilsidesat reglerne i miljøbeskyttelsesloven med det formål at opnå økonomisk gevinst. Bøden blev fastsat til 60.000 kr. med bemærkning, at der ved den ulovlige virksomhed var opnået en fortjeneste af samme størrelse, og at bøden ikke burde fastsættes til et mindre beløb, for ikke at bøder eller udsigten hertil indkalkuleres i virksomhedens driftsomkostninger.

Landsrettens tilkendegav efter stedfunden rådslagning, at direktøren kunne se sagen afgjort med vedtagelse af en bøde på 5.000 kr. Direktøren vedtog bøden, og anklagemyndighedens repræsentant samtykkede i, at sagen blev afgjort på den måde.

8. Tåstrup rets dom af 3. november 1981 (PS 571/1981): En metalemballagevirksomhed havde ikke efterkommet et af kommunalbestyrelsen den 7.7.1980 meddelt påbud om inden den 1.1.1981 at nedbringe lugtgenerne fra virksomheden til et nærmere angivet niveau. Klager over lugtgener fra virksomheden var første gang fremkommet i maj 1978, og i tiden frem til påbudet af 7.7.1980 fandt der forskellige undersøgelser sted, ligesom der foregik drøftelser mellem virksomheden og

kommunen. I 1981 havde virksomheden 140 ansatte og forventede en årsomsætning på 60-70 mill. kr. Det ville koste ca. 800.000 kr. at foretage foranstaltninger til opfyldelse af påbudet.

Retten fastsatte bøden til 25.000 kr. med bemærkning, at der ikke var tale om nogen betydelig forurening, og at virksomheden ikke havde haft nogen iøjnefaldende økonomisk fordel ved at overside påbudet. På den anden side var det projekt til nedbringelse af lugtgenerne, som virksomheden agtede at gennemføre, fremme på et meget tidligt tidspunkt af sagen, og udgiften til projektets gennemførelse var, sammenlignet med virksomhedens indtjening, beskedent.

9. Østre landsrets dom af 3. juni 1982 (XIV a.s. nr. 86/ 1980): Direktøren for en kemisk virksomhed var tiltalt for, at virksomhedens spildevand i en række tilfælde ikke havde overholdt de fastsatte krav med hensyn til surhedsgrad (pH-værdi), indhold af ammoniak og ammoniumsforbindelser (bestemt som $\text{NH}_3\text{-N}$), indhold af cyanid og ugiftighed (guppy-test). Direktøren var tidligere straffet med en bøde på 15.000 kr. for ulovlig spildevandsudledning, og anklagemyndigheden nedlagde påstand om en bøde på ikke under 100.000 kr.

Byretten idømte direktøren en bøde på 15.000 kr. med bemærkning, at de fleste overtrædelser havde fundet sted i 1976-77 og ikke var forekommet i særligt massivt antal, og at ikke alle overtrædelser fandtes at være af graverende karakter.

Landsretten stadfæstede dommen. Det fremgår, at domfældelse skete i anledning af følgende prøver, der ikke havde "opfyldt de af miljømyndighederne stillede krav: 7 pH-prøver (alle før etablering af udligningsbasin) samt 2 $\text{NH}_3\text{-N}$ -prøver (fabrikationsuheld), 1 cyanidprøve og 5 guppy-test." Miljøstyrelsen havde under sagens behandling for landsretten udtalt, at virksomhedens økonomiske fordel ved de nævnte lovovertrædelser langt oversteg størrelsen af den bøde, som byretten havde udmålt, jfr. miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 94 fra folketingets miljø- og planlægningsudvalg i folketingsåret 1979/80.

10. Østre landsrets dom af 25. juni 1982 (VIII a.s. nr. 142/1981): Et tankrensingsfirma havde i perioden juni 1976 til april 1979 udledt omkring 450 tons olie- og kemikalieaffald på en losseplads, der tilhørte et kommunalt fællesskab. Udledningen havde medført en tydelig forurening af overfladevandet og det sekundære grundvand fra lossepladsen.

Virksomhedens direktør, der var daglig leder, blev tiltalt dels for overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 11 og kemikalieaffaldsbekendtgørelsen, dels for bedrageri. Baggrunden for bedrageritiltalen var, at virksomheden på fakturaer havde beregnet afgifter til Kommunekemi for den olie- og kemikalieholdige væske, der var udledt på lossepladsen. Anklagemyndigheden nedlagde på-

stand om fængselsstraf på 1 år, tillægsbøde og konfiskation af en ulovlig fortjeneste, beregnet til ca. 80.000 kr.

Ved byretten blev tiltalte idømt en bøde på 50.000 kr. for overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 11 og kemikalieaffaldsbekendtgørelsen, men frifundet for bedrageri. Der blev ikke foretaget konfiskation.

Landsretten forhøjede bøden til 80.000 kr. uden nærmere begrundelse og stadfæstede i øvrigt dommen.

11. Østre Landsrets dom af 1. juli 1982 (VIII a.s. nr. 238/1981): Sideløbende med den under nr. 10 refererede sag verserede der en straffesag dels mod det kommunale fællesskab, der var ansvarlig for lossepladsens drift, dels mod nogle enkeltpersoner, der efter anklagemyndighedens opfattelse var ansvarlige for bl.a. tilsidesættelse af vilkår i godkendelsen efter miljøbeskyttelseslovens § 35 for driften af den nyere del af lossepladsen.

Det kommunale fællesskab var tiltalt for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven og bekendtgørelserne om olie- og kemikalieaffald ved at have undladt at føre kontrol med det på lossepladsen deponerede affald, og for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven ved dels at have tilsidesat såvel vilkårene i miljøgodkendelsen for den nyere del af lossepladsen som et påbud om retablering af den ældre del af lossepladsen og dels at have deponeret affald så nær et vandløb, at forurenede nedbør blev tilført vandløbet.

Bestyrelsesformanden for det kommunale fællesskab og en kommunalt ansat ingeniør var tiltalt for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven ved at have tilsidesat forskellige vilkår i miljøgodkendelsen.

Byretten frifandt det kommunale fællesskab, som ikke blev anset for, at være en "juridisk person" med egen retssubjektivitet. Bestyrelsesformanden og den kommunalt ansatte ingeniør blev også frifundet.

Landsretten domfældte fællesskabet i det væsentlige i overensstemmelse med anklageskriftet. Bøden blev fastsat til 100.000 kr. med bemærkning, at der var tale om en alvorlig og - trods gentagen indgriben fra amtskommunens side - langvarig krænkelse af væsentlige miljøbeskyttelseshensyn, og at overtrædelserne var begået af et selskab, oprettet af kommunalbestyrelser med et særligt ansvar efter miljølovgivningen.

Landsretten stadfæstede frifindelsen af bestyrelsesformanden bl.a. med bemærkning, at han ikke kunne antages at have haft praktisk mulighed for at forhindre den ulovlige benyttelse af lossepladsen. Landsretten stadfæstede endvidere frifindelsen af den kommunalt ansatte ingeniør med bemærkning, at han ikke fremfor andre med et ansvar for den pågældende gren af den kommunale forvaltning havde været således placeret, at han kunne betegnes som leder af lossepladsen med den følge, at han kunne gøres ansvarlig for overtrædelserne.

De refererede domme omfatter - med få undtagelser - de overtrædelser af miljøbe-

skyttelsesloven, hvor domstolene har udmålt de største bøder. Dommene vedrører meget forskelligartede overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven. De indeholder i de fleste tilfælde ingen gengivelse af de synspunkter, som anklagemyndigheden måtte have fremført til støtte for bødepåstanden m.v. Derimod fremdrages i præmisserne ofte enkelte momenter, som er tillagt betydning ved sagens afgørelse. Det må dog fremhæves, at selv om et moment ikke er anført i domspræmisserne, kan det ikke heraf udledes, at det er fundet uden betydning for domsresultatet.

Med det forbehold, der følger både af det anførte og af det forholdsvis beskedne antal refererede domme, kan det siges, at der vil foreligge en formildende omstændighed, når den tiltalte har udfoldet bestræbelser på at efterkomme miljømyndighedernes afgørelser, eller når myndighederne har udvist en vis passivitet eller inkonsekvens i retshåndhævelsen. I nogle af dommene er der som skærpende omstændighed udtrykkeligt lagt vægt på (risikoen for) den miljømæssige skadevirkning af overtrædelser, mens dette moment ikke er særligt fremhævet i de under nr. 3 og 9 refererede domme. Det forekommer også ret åbenbart, at den økonomiske fordel, som tiltalte faktisk har opnået ved lovovertrædelser, ikke altid er tillagt afgørende betydning ved bødeudmålingen. Dommene, der er refereret under nr. 6-9 er i så henseende særligt illustrerende. I miljøministeriets udtalelse til udvalget (bilag 14) er det fremhævet, at den økonomiske fordel kun synes at have afgørende indflydelse på bødeudmålingen, når anklagemyndigheden og tiltalte er enige om opgørelsen af udbyttet.

10.3. Konfiskation

10.3.1. Straffelovens bestemmelser.

Efter straffelovens § 75, stk. 1 kan udbyttet ved en strafbar handling eller et hertil svarende beløb helt eller delvis konfiskeres. Sædvanen der fornødent grundlag for at fastslå beløbets størrelse, kan der konfiskeres et beløb, som skønnes at svare til det indvundne

udbytte. Efter bestemmelsens stk. 2 og 3 kan der ske konfiskation af genstande, med hensyn til hvilke der er begået en strafbar handling, eller af et beløb svarende til genstandens værdi eller en del af værdien.

Som strafferetligt begreb er konfiskation en særlig form for inddragelse af formuegenstande efter en begået lovovertrædelse (eller for at afværge en truende overtrædelse). Konfiskation betragtes ikke som straf. Konfiskation kan f.eks. foretages, selv om strafansvaret er forældet, og der kan ikke - som for bøder - fastsættes nogen forvandlingsstraf for det tilfælde, at et konfiskationsbeløb ikke betales. Begrundelsen for, at der skønsmæssigt kan foretages udbyttekonfiskation efter en begået lovovertrædelse, er imidlertid - ligesom begrundelsen for straf - af blandet gengældende (repressiv) og forebyggende (præventiv) karakter: Lovovertrædelser må ikke kunne betale sig. Udbyttekonfiskation anvendes derfor også ud fra pønlige prægede betragtninger, således at samtlige strafudmålingshensyn kan spille en rolle for, med hvor stort beløb der skal ske konfiskation. Der vil undertiden ikke være forskel på konfiskation af ulovlig fortjeneste og en bødestraf, der efter princippet i straffelovens § 51, stk. 2, er fastsat under hensyn til den ved lovovertrædelser tilsigtede eller opnåede fortjeneste.

Det udbytte, der kan konfiskeres, er den økonomiske fordel, som lovovertræderen har opnået. Når udbyttet f.eks. fremkommer ved salg, er det fortjenesten og ikke salgssummen, der kan konfiskeres. Fortjenesten vil normalt blive beregnet som bruttofortjenesten, således at der ikke sker fradrag af de generelle omkostninger, som under alle omstændigheder skulle afholdes som led i driften af virksomheden.

Udbyttet skal have nær sammenhæng med lovovertrædelser, jfr. formuleringen "udbyttet ved en strafbar handling" i straffelovens § 75, stk. 1. Den nødvendige sammenhæng foreligger dog også, selv om den opnåede økonomiske fordel er en mere indirekte følge af lovovertrædelser. Der kan således efter omstændighederne ske konfiskation af den likviditetsforbedring (rentefordel), som en bygherre opnår ved ikke rettidigt at efter-

komme et påbud om fysisk lovliggørelse af et ulovligt byggeri. Andre eksempler er konfiskation af den besparelse i driftsomkostninger, som en virksomhed opnår ved ikke rettidigt at efterkomme et påbud om etablering af forureningsbegrænsende foranstaltninger, eller af den fortjeneste, som en ikke-godkendt virksomhed opnår i perioden, indtil godkendelse er meddelt.

Genstandskonfiskation efter straffelovens § 75, stk. 2, kan kun foretages, når præventive hensyn eller andre særlige omstændigheder taler derfor.

10.3.2. Praxis på bygge- og miljøområdet.

Som det fremgår af dommene, der er refereret i afsnit 10.2., har konfiskation på bygge- og miljøområdet især været anvendt i forbindelse med overtrædelser af bekendtgørelsen om ind- og udførsel af udryddelsestruede vilde dyr og planter, hvor både udbytte- og genstandskonfiskation regelmæssigt finder sted, og ved overtrædelser af råstofloven, hvor der af og til sker udbyttekonfiskation. Overtrædelser af bygge- og planlægningslovgivningen har derimod så vidt vides aldrig medført konfiskation, og på miljøbeskyttelsesområdet finder konfiskation kun sjældent anvendelse.

Det er vanskeligt fuldt ud at forklare denne forskel i anvendelsen af konfiskation inden for bygge- og miljøområdet. En del af forklaringen kan ligge i, at der ikke har været tradition herfor ved overtrædelser af den lovgivning, der gjaldt før de nugældende love på området, og dette forhold kan antagelig have sammenhæng med den ganske ringe strafværdighed, som disse overtrædelser almindeligvis nød. Netop traditionen kan muligvis også bidrage til at forklare den udbredte anvendelse af konfiskation ved overtrædelser af forbudet mod ind- og udførsel af vilde dyr m.v., uanset at forbudsreglerne er af ny dato. Forseelserne på dette område har væsentlige lighedspunkter med andre overtrædelser, hvor konfiskation længe har været almindeligt anvendt. Et andet

forhold, der måske gør sig gældende, er vanskelighederne ved at opgøre det udbytte ved lovovertrædelser, som kan konfiskeres. Ved ulovlig råstofindvinding er vanskelighederne undertiden knap så store, som det hyppigt er tilfældet ved miljølovsovertrædelser, der ofte har en karakter, som vanskeliggør selv en skønsmæssig opgørelse af fortjenesten. F.eks. kan den økonomiske fordel, der er forbundet med tilsidesættelse af vilkår i godkendelser eller manglende efterkommelse af påbud, ofte kun opgøres med betydelig usikkerhed. Grunden er, at det ikke entydigt kan fastslås, hvilke udgiftskrævende foranstaltninger der skulle være truffet for at undgå overtrædelserne. Som oftest kunne den pågældende virksomhed have gennemført alternative foranstaltninger til forebyggelse af overtrædelser. Selv om det imidlertid er muligt at sandsynliggøre, at en virksomhed har haft en større eller mindre økonomisk fordel ved overtrædelser, fører dette kun undtagelsesvis til konfiskation af udbyttet.

10.4. Forældelse

10.4.1. Straffelovens bestemmelser.

Straffelovens § 93 fastsætter de almindeligt gældende frister for forældelse af strafansvar. Hovedprincippet er, at forældelsesfristens længde står i forhold til lovovertrædelsens grovhed. Imidlertid afhænger fristens længde i almindelighed ikke af den konkrete begåede lovovertrædelsens grovhed, men af det straffemaksimum, der er fastsat i straffesammenhæng for den pågældende overtrædelse. Forældelsesfristen er f.eks. 5 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 4 år, men dog højere straf end fængsel i 1 år. Bestemmelsens ene yderpunkt, der samtidig indebærer en undtagelse fra reglen om straffemaksimum som kriterium, er, at strafansvaret altid forældes efter 2 år, når straffen for en lovovertrædelse efter en konkret vurdering ikke ville overstige bøde. Det andet yderpunkt er, at strafansvaret er uforældeligt for lovovertrædelser, der kan

medføre fængsel på ubestemt tid, f.eks. manddram og visse forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed.

Ifølge straffelovens § 94, stk. 1, regnes forældelsesfristen fra den dag, da den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt. Når den strafbare virksomhed er beskrevet som en i tid udstrakt virksomhed, vil den samlede virksomhed - uanset forældelsesfristens længde - dog medføre strafansvar, hvis virksomheden først er bragt til ophør inden for forældelsesfristen. I øvrigt kan en række ensartede handlinger, der har nær sammenhæng, men som hver for sig kunne medføre strafansvar, undertiden betragtes som en såkaldt fortsat forbrydelse, således at alle lovovertrædelserne kan straffes, når blot den seneste overtrædelse ligger inden for forældelsesfristen.

Efter straffelovens § 94, stk. 4, afbrydes forældelsesfristen ved ethvert rettergangsskridt, hvorved den pågældende sigtes for overtrædelser. I politisager afbrydes forældelsen endvidere, når sigtede gøres bekendt med et bødeforlæg.

Forældelsesfristen for konfiskation følger forældelsesfristen for strafansvar med den væsentlige modifikation, at fristen ikke kan være kortere end 5 år, jfr. straffelovens § 95.

10.4.2. Forældelse på bygge- og miljøområdet.

Som følge af strafferammen i bygge- og miljølovgivningen forældes strafansvaret for lovovertrædelser på 2 år. I to af lovene - naturfredningsloven og skovloven - er der imidlertid fastsat en forældelsesfrist på 5 år, selv om straffen for overtrædelser af disse love ikke kan overstige bøde. Denne længere forældelsesfrist er i naturfredningslovens § 66, stk. 4, knyttet til næsten alle overtrædelser af loven og i skovlovens § 12, stk. 2, knyttet til visse overtrædelser.

Tidspunktet, hvorfra forældelsesfristen regnes, varierer under hensyn til, hvordan den pågældende lovovertrædelse - gerningsindholdet - er beskrevet.

Adskillige bestemmelser er udformet på en

sådan måde, at en nærmere bestemt handling ikke må foretages uden forudgående tilladelse fra forvaltningsmyndigheden. Eksempelvis må en bygning ikke opføres uden kommunalbestyrelsens byggetilladelse i henhold til byggeloven og ikke opføres i landzone uden (normalt) amtsrådets tilladelse i henhold til by- og landzoneloven. Opføres en bygning uden sådan tilladelse, er dette strafbart, og forældelsesfristen for strafansvaret begynder at løbe, når byggeriet er fuldført.

Andre bestemmelser er således udformet, at den strafbare overtrædelse består i at opretholde en vis tilstand. Eksempelvis er mange bestemmelser i bygningsreglementet af denne karakter, f.eks. bestemmelsen i reglementets kap. 6.10.4. om, at soverum i hoteller "skal have" flugtveje som nærmere angivet. Overtrædes en sådan forskrift, er dette strafbart, men forældelsesfristen for strafansvaret begynder først at løbe, når den ulovlige tilstand er bragt til ophør - i eksemplet, når de foreskrevne flugtveje er tilvejebragt.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 83, stk. 1, nr. 4, straffes den, der "undlader at indhente godkendelse efter §§ 35-36 eller § 38". Efter lovens § 35 må de virksomheder, anlæg eller indretninger, der er optaget i bilaget til loven, ikke anlægges eller påbegyndes, før godkendelse hertil er meddelt. De må heller ikke udvides eller ændres bygningsmæssigt eller driftsmæssigt på en måde, som indebærer forøget forurening, før udvidelsen eller ændringen er godkendt. Formuleringen af straffebestemmelsen afviger fra de parallelle straffebestemmelser i f.eks. byggelovens § 30 ("påbegynde et byggearbejde ... uden at indhente tilladelse") og by- og landzonelovens § 24 ("overtræder § 6, § 7 eller § 8, stk. 1", hvorefter der bl.a. ikke uden tilladelse må opføres ny bebyggelse i landzone). Formuleringen af miljøbeskyttelseslovens § 83, stk. 1, nr. 4, kunne måske indicere, at der er tale om en såkaldt undladelserforbrydelse, hvor forældelsesfristen ifølge straffelovens § 94, stk. 1, først regnes fra den dag, da den strafbare undladelse er ophørt - eller med andre ord først fra den dag, da virksomheden indstilles eller kapitel 5-godkendelsen meddeles. I praksis er bestemmelsen imidlertid - og givet med rette - forstået på samme måde som

straffebestemmelserne i byggeloven og by- og landzoneloven, d.v.s. at den, der påbegynder en kapitel 5-virksomhed uden godkendelse, ikke kan straffes, når der er forløbet mere end 2 år fra det tidspunkt, hvor virksomheden er anlagt.

I en og samme lovregel - miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 1 - findes gerningsindholdet beskrevet på begge de ovennævnte måder. Bestemmelsen omhandler forurening af grundvandet. I første punktum bestemmes bl.a., at væsker og stoffer, der kan forurene grundvandet, ikke uden tilladelse må nedgraves i jorden. I andet punktum bestemmes, at beholdere med bl.a. væsker og stoffer, der kan forurene grundvandet, ikke uden tilladelse må være nedgravet i jorden. Forældelsesfristen ved overtrædelse af første punktum løber fra det tidspunkt, hvor nedgravningen har fundet sted. Forældelsesfristen ved overtrædelse af andet punktum regnes derimod ikke fra tidspunktet for nedgravningen af beholderne, men først når de ikke længere findes nedgravet.

En mellemsituation foreligger, når overtrædelsen består i, at der over en vis tid foretages en række ensartede handlinger, således som det hyppigt kan være tilfældet ved gentagne overtrædelser af vilkår for godkendelser efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 eller for tilladelser til spildevandsudledning efter lovens § 18. Som nævnt i slutningen af afsnit 10.5.1. kan sådanne overtrædelser betragtes som én overtrædelse ("fortsat forbrydelse"), således at strafansvaret for samtlige overtrædelser først forældes fra den sidste overtrædelse at regne. Dom nr. 10 i afsnit 10.2.2.5. om ulovlig deponering af kemikalieaffald på en kommunal losseplads er et eksempel herpå.

Som nævnt i indledningen til dette afsnit forældes strafansvaret for opførelse af en bygning uden byggetilladelse eller zonelovstilladelse 2 år efter byggeriets fuldførelse. Derimod findes der som nævnt i afsnit 7 ingen lovregler om forældelse af den pligt til fysisk lovliggørelse, som efter mange af de omhandlede love påhviler ejerne eller brugerne af den pågældende ejendom. Efterkommer ejeren ikke et påbud om fysisk lovliggørelse (i praksis et krav om fjernelse af

bygningen), kan han straffes herfor, og forældelsesfristen for dette strafansvar begynder i princippet først at løbe, når påbudet er efterkommet.

Såvel forældelsesfristens længde som - navnlig - beskrivelsen af gerningsindholdet af den enkelte overtrædelse har således betydning for, hvor længe en begået overtrædelse kan strafsanktioneres. Det er vanskeligt at forklare de forskelle i så henseende, som de bygge- og miljøretlige love frembyder. Forskellene beror nok i nogen grad på tilfældigheder, men på enkelte punkter foreligger der dog udtrykkelig begrundelse. De vedrører den 5-årige forældelse af de fleste overtrædelser af naturfredningsloven og af visse overtrædelser af skovloven, som blev indført ved en lovændring i 1967 på grundlag af straffelovrådets betænkning nr. 433/1966.

Grundlaget for at fastlægge 5-årig forældelse for overtrædelse af de bestemmelser i den dagældende naturfredningslov, der freddede jordfaste fortidsminder, var oplysninger om, at der i praksis var mere end 3 år mellem hver inspektion af jordfaste fortidsminder, og al tiltale i 11 sager ud af 43 fra tiden efter 1939 først var rejst efter forløbet af 2 år. Med hensyn til de bestemmelser, der svarede til de nugældende bygge- og beskyttelsesliniestedbestemmelser, forelå der ikke nærmere statistiske oplysninger. Imidlertid havde kulturministeriet oplyst, at fredningsmyndighederne sjældent blev opmærksom på ulovlig bebyggelse efter et kortere tidsforløb, og at ministeriet derfor ønskede en 5-årig forældelsesfrist. Straffelovrådet kunne tiltræde, at der på dette område forelå sådanne særlige vanskeligheder med hensyn til konstatering af overtrædelserne, at en 5-årig forældelsesfrist var velbegrundet. Straffelovrådets tilsluttede sig endelig - uden at der forelå nærmere statistiske oplysninger - at der med hensyn til kramkelser af en iværksat fredning forelå samme behov for en forlænget forældelsesfrist som for overtrædelser af fredningsbestemmelserne for jordfaste fortidsminder.

Grundlaget for den særlige 5-årige forældelsesfrist i skovloven var oplysninger fra landbrugsministeriet om, at det ikke ville være praktisk muligt at gennemføre en så effek-

tiv kontrol, at opdagelse inden for en 2-års periode i almindelighed kunne påregnes.

I øvrigt er der den 9. november 1982 i folketinget fremsat et privat lovforslag om forældelse på miljøområdet, som indeholder tre elementer. For det første foreslås, at forældelsesfristen for en række overtrædelser fastsættes til 5 år. Dernæst foreslås, at fristen skal regnes fra det tidspunkt, da overtrædelser kommer til tilsynsmyndighedens kundskab. Det tredje forslag er, at fristen også afbrydes ved udenretlig afhøring, hvorved den pågældende er betegnet som sigtet eller afhørt med en sigtets retsstilling.

10.5. Omkostningerne i straffesager

10.5.1. Retsplejelovens bestemmelser.

Retsplejelovens § 1008 indeholder de gældende regler om tiltaltes pligt til at betale omkostninger i straffesager. Hovedreglen er, at tiltalte, hvis han findes skyldig, skal "erstatte det offentlige de nødvendige udgifter, som er medgået til sagens behandling" (stk. 1). Bestemmelsen gælder for de udgifter, der er medgået til straffesagens behandling i første instans. Sagsomkostninger i ankesager skal betales af tiltalte, hvis resultatet bliver "et ugunstigere udfald", eller hvis en anke fra tiltaltes side ikke fører "til forandring til hans fordel" (stk. 2). Tiltaltes forpligtelse er dog ikke ubegrænset. Når retten finder, at omkostningsansvaret "ville komme til at stå i åbenbart misforhold til domfældtes skyld og vilkår", kan dette begrænses (stk. 4).

Omkostningsansvaret omfatter ikke de almindelige udgifter, der er forbundet med opretholdelse og drift af den offentlige forvaltning, retsvæsenet m.v. Lønudgifterne for den tid, der er medgået til efterforskning fra politiets side, er f.eks. ikke sagsomkostninger. Tiltalte har kun pligt til at betale de særlige omkostninger, der har været nødvendige for at gennemføre den pågældende straffesag. Herunder falder f.eks. udgifterne til tekniske og regnskabsmæssige undersøgelser eller sagkyndige erklæringer.

I formuleringen "de nødvendige udgifter" ligger dog et krav om proportionalitet. Udgifter, der nok kan siges at have interesse for det offentlige i anden sammenhæng, men som ikke har været rimeligt begrundet af hensyn til straffesagens gennemførelse, skal ikke betales af tiltalte.

I praksis tages der normalt ikke i selve straffedommen stilling til, hvor stort et beløb tiltalte skal betale. Almindeligvis bestemmer en dom kun, at tiltalte skal betale sagens omkostninger. Det er herefter op til anklagemyndigheden at opgøre beløbet, og er der uenighed om omkostningsansvarets omfang eller beløbets størrelse, kan spørgsmålet indbringes for retten, jfr. f.eks. Vestre landsrets dom i U.f.R. 1941, s. 402, fra et andet retsområde.

10.5.2. Praksis på bygge- og miljøområdet.

Af bygge- og miljølovgivningen følger indirekte, at myndighederne selv afholder de udgifter, der er forbundet med en lovbestemt eller ulovbestemt tilsynspligt. Når kommunalbestyrelsen f.eks. kontrollerer, om en virksomhed har nedbragt støjniveauet i overensstemmelse med et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 44, stk. 1, afholder kommunen udgifterne til de nødvendige støjmålinger. På samme måde afholder kommunalbestyrelser og amtsråd de almindelige udgifter, som er forbundet med at gennemføre det tilsyn med spildevandsudledninger og recipienter, der er fastlagt i bekendtgørelse nr. 177 af 29. marts 1974 om tilsyn med spildevandsanlæg og med forurening af vandområder. Hvis en bygge- eller miljømyndigheds undersøgelser medfører tiltalerejsning for en lovovertrædelse, opstår spørgsmålet, om tilsynsudgifterne kan betragtes som omkostninger i straffesagen. Der kan ikke gives noget entydigt svar. I praksis er det f.eks. antaget, at amtsrådene som sagsomkostninger kan få dækket udgifterne til analyse af de vandprøver, der udtages som led i undersøgelser af ulovlige vandløbsforureninger (over-

trædelser af miljøbeskyttelseslovens § 17, stk. 1).

Der foreligger - udvalget bekendt - ingen domme eller kendelser, der har mere almindelig interesse for bygge- og miljøområdet. Når tiltaltes omkostningsansvar efter retsplejelovens § 1008 kun omfatter nødvendige omkostninger i straffesager, forekommer det dog klart, at de udgifter, som bygge- og miljømyndighederne under alle omstændigheder skal afholde til et mere eller mindre regelmæssigt tilsyn, ikke kan betragtes som omkostninger i straffesager. Derimod kan bygge- og miljømyndighederne i overensstemmelse med retsplejelovens § 1008 nok helt eller delvis få dækket udgifterne til de undersøgelser, der foretages på grundlag af en formodning om en lovovertrædelse, f.eks. de yderligere undersøgelser mod en bestemt virksomhed (person), som tilsynet konkret kan give anledning til.

10.6. Udvalgets overvejelser og forslag

10.6.1. Almindelige betragtninger.

Udvalget har den grundopfattelse, at bestræbelser på at sikre overholdelsen af bygge- og miljølovgivningen må tage udgangspunkt i affattelsen af reglerne og i udbredelse af kendskabet til og forståelse af reglerne. Klare regler samt adækvat oplysning og vejledning til de berørte virksomheder og personer om reglernes indhold, baggrund og formål vil nedsætte antallet af overtrædelser.

Bestræbelserne må dernæst sigte på bygge- og miljømyndighedernes tilsyn med, at lovgivningen overholdes. Udvalget har derfor lagt megen vægt på de regler, der gælder for forvaltningsmyndighedernes virke, og har i afsnit 4-9 stillet en række forslag til forbedring af disse regler. Forslagene vedrører såvel myndighedernes pligt til at føre tilsyn og tilsynets omfang og indhold som de midler, der står til rådighed for at sikre lovlig adfærd.

Først i tredje række opstår spørgsmålet om strafsanktion over for begåede overtrædelser. Det betyder imidlertid ikke, at

spørgsmålet er af underordnet betydning. Straffetruslen og den præventive virkning af idømte straffe bidrager til at sikre reglernes overholdelse. Det gælder i særlig grad, hvis straffen opfattes som belastende. Det er derfor af væsentlig interesse, om straffen har en størrelse, der er udtryk for, at overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen ikke skal kunne betale sig.

Strafsanktionen må følgelig ses i sammenhæng med andre økonomiske konsekvenser af en begået overtrædelse. Det økonomiske tab for den, der begår en overtrædelse, kan være ganske føleligt som følge af forvaltningsmyndighedens anvendelse af administrative og civile retlige retsmidler. Eksempelvis kan et standsningspåbud (afsnit 5) eller et fogedforbud (afsnit 8) mod et byggeri, som er påbegyndt uden tilladelse, medføre et ganske betydeligt økonomisk tab for bygherren. Det samme gælder et påbud om fysisk lovliggørelse (afsnit 7), der eventuelt gennemtvinges med domstolens bistand (afsnit 9).

Straffens størrelse bør være afpasset efter, om lovovertrædelsen har medført økonomiske konsekvenser som følge af sådanne indgreb eller som følge af konfiskation.

Denne sammenhæng synes også at gøre sig gældende i domspraksis, når forvaltningens indgreb har påført den tiltalte økonomisk tab. I mange sådanne tilfælde bliver der antagelig slet ikke rejst tiltale, idet forvaltningsmyndigheden eller anklagemyndigheden skønner, at det administrative indgreb har været tilstrækkeligt økonomisk belastende.

Men sammenhængen synes ikke at gøre sig gældende med samme styrke i den omvendte situation, hvor tiltalte har opnået en økonomisk fordel. Disse tilfælde foreligger ikke sjældent, f.eks. når der er sket retlig lovliggørelse alene for at undgået samfundsmæssigt værdispild, og - vel navnlig - inden for miljøområdet. På dette område har mange overtrædelser en sådan karakter, at administrative retsmidler enten ikke kan eller ikke bør anvendes. De kan ikke anvendes, hvis den ulovlige handling er afsluttet, f.eks. i mange tilfælde af vandforurening og overtrædelse af vilkår for en godkendelse. Og de bør undertiden ikke anvendes på grund af

misforhold mellem deres konsekvenser og karakteren af overtrædelsen. Det synes, som om disse forhold ofte kun tilægges underordnet betydning ved fastsættelsen af straf. De øvrige strafudmålingshensyn, som følger af såvel straffeloven som almindelige principper, kan derved få overvægt.

Det må imidlertid ikke overses, at manglende effektivitet og konsekvens i forvaltningens administration med rette må påvirke domstolens strafudmåling. En svag og usikker administration må føre til en mild strafferetlig bedømmelse af overtrædelser. På den anden side kan det ofte være yderst rimeligt, at forvaltningsmyndigheden ikke straks efter kendskab til en overtrædelse anvender de formelle, administrative retsmidler. Hvis forvaltningen vælger at optage forhandling med den pågældende virksomhed om foranstaltninger til afhjælpning af overtrædelsen, bør dette - selv om virkeliggørelsen trækker ud - ikke uden videre føre til en svagere strafferetlig reaktion, såfremt tiltalte senere rejser. Amtsrådsforeningens repræsentant i udvalget ønsker i denne forbindelse at bemærke, at det er amtskommunernes erfaring, at politimesterembederne har en indbyrdes varierende praksis med hensyn til både efterforskning og tiltalerejsning på bygge- og miljøområdet. De anførte betragtninger om følgen af manglende effektivitet og konsekvens i administrationen kan derfor ikke blot have adresse til forvaltningsmyndighederne.

Der må dernæst lægges megen vægt på, at straffesager forelægges for domstolene efter en grundig forberedelse til belysning af overtrædelsens grovhed og af de økonomiske konsekvenser, den har medført for tiltalte.

I de følgende underafsnit redegøres nærmere for de enkeltforslag, som udvalget har fundet det rigtigt at fremsætte med det sigte, at der tilvejebringes bedre rammer for den strafferetlige vurdering af overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen.

10.6.2. Strafsanktionen.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder en straffesanktion, der omfatter frihedsstraf. Bortset

herfra kan overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen kun straffes med bøde.

Som det fremgår af oplysningerne om domspraksis i afsnit 10.2., er bødestraften ganske beskeden ved overtrædelser af bygge- loven, by- og landzoneloven, kommuneplan- loven og til en vis grad naturfredningsloven. Følgen er, at truslen om straf for overtrædelser af disse love næppe kan tillægges nogen selvstændig forebyggende virkning. En nuancering af dette forhold vil antagelig indtræde i takt med en mere ensartet anmeldelsespraksis og en mere adækvat forberedelse af straffesager, jfr. herom nærmere i afsnit 11.

Bødestraffene for overtrædelser af råstof- loven ligger på et lidt højere niveau, men bøderne må dog generelt betragtes som relativt små. Bødens størrelse synes normalt ikke påvirket synderligt af, om der senere er meddelt tilladelse til den pågældende råstofindvin- ding, eller om tilladelse er afslået. Ved be- dømmelsen af strafreaktionen må det imid- lertid tages i betragtning, at der ved domme- ne hyppigt foretages konfiskation af den for- tjeneste, som den pågældende har opnået som følge af overtrædelsen, medmindre der efterfølgende er meddelt tilladelse til råstof- indvindingen. Dette forhold kan muligvis have ført til mindre bøder, end der ellers ville være ikendt. Den ensartethed, der præger bødeudmålingen i de forskellige domme, an- giver med andre ord, hvad der almindeligvis er straffen for at foretage råstofindvinding uden tilladelse.

Bøderne for overtrædelse af bekendtgørel- sen om ind- og udførsel af udryddelsestruede vilde dyr og planter ligger på et væsentligt højere niveau. De strengeste straffe - en bøde på 100.000 kr. - ses inden for dels dette om- råde, dels miljøområdet. Bøderne synes i øvrigt at blive fastsat højere i takt med vær- dien af de dyr, som er ulovligt indført. Hertil kommer imidlertid, at der ud over bødestraf regelmæssigt foretages enten udbytte- eller genstandskonfiskation. Den samlede reakti- on kan således betegnes om en ganske følelig økonomisk belastning af domfældte, ikke mindst i tilfælde af genstandskonfiskation, hvor domfældte ikke gennem salg har opnået dækning for indkøbsprisen. Dette kan skyl-

des flere forhold. Dels lader overtrædelser på dette område sig lettere parallelisere til overtrædelser af f.eks. toldlovgivningen, hvor sanktionen traditionelt er relativ streng. Dels retsfølgelses konstaterede overtrædelser meget konsekvent, i hvert fald når overtrædelser er sket som led i en erhvervsudøvelse. Og dels finder straffesagens forberedelse sted under et nært samarbejde mellem fredningsstyrelsen og anklagemyndigheden. Forklaringen er derimod næppe det særlige sigte med regelsættet - at sikre opretholdelsen af udryddelsestruede dyrearter - eller dets globale baggrund. I så fald ville der ikke være større forskel over for bedømmelsen af visse overtrædelser af miljølovgivningen.

Inden for miljølovgivningen skiller overtrædelser i form af vandløbsforureninger, typisk fra landbrug, sig ud som en forholdsvis ensartet gruppe. Bøderne for sådanne overtrædelser er fortsat beskedne, selv om de er steget noget i de seneste år. De ligger endnu ikke på samme niveau som bøder for "erhvervsmæssige" overtrædelser af planlægningslovene, og de ret få landsretsdomme på området tyder ikke på nogen væsentlig ændret vurdering af strafværdigheden af disse overtrædelser i forhold til tiden før miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden. En mulig forklaring er, at der tidligere var fastlagt et takstpræget bødeniveau for de tilsvarende overtrædelser af den dagældende vandløbslov § 5, og at en sådan praksis er vanskelig at ændre, medmindre anklagemyndigheden i tilstrækkeligt omfang dokumenterer, at der i almindelighed er grundlag for en ændret vurdering af disse lovovertrædelsers skadevirkninger. En del af forklaringen kan også være, at disse overtrædelser typisk set ikke begås forsætligt. Som nævnt i afsnit 10.2.2.5. er der dog to landsretsdomme fra august 1982, som måske kan tages som udtryk for en lidt strengere strafferetlig bedømmelse.

De øvrige pådømte miljøovertrædelser, der indgår i udvalgets materiale, er af meget forskelligartet karakter. Med to undtagelser - bøder på henholdsvis 100.000 kr. og 80.000 kr. - må strafreaktionen efter udvalgsflertallets vurdering dog generelt betegnes som bemærkelsesværdig mild. Hertil kommer, at konfiskation kun forekommer ret sjældent.

Domstolenes vurdering af strafværdigheden af miljølovsovertrædelser synes efter flertallets opfattelse dermed ikke at være påvirket af den videre strafferamme, som blev fastsat i miljøbeskyttelsesloven. Denne strafferamme havde ifølge bemærkningerne til lovforslaget netop det formål at tilskynde domstolene til at idømme væsentligt større bøder end hidtil for overtrædelser på dette lovområde, jfr. citatet i afsnit 10.2.2.5. Lovgivningsmagtens intentioner med udvidelsen af strafferammen er således ikke opfyldt, og rigsadvokatens senere retningslinier for anklagemyndighedens sagsbehandling, der tilsigtede en skærpelse af praksis, har heller ikke båret frugt.

Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen ikke har været forelagt Højesteret med henblik på en fastlæggelse af strafniveauet. Der findes ikke en eneste højesteretsdom vedrørende overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven. Der findes nok enkelte højesteretsdomme om overtrædelser af de øvrige love, men disse sager synes alle at være indbragt for Højesteret på grund af tvivl om den rette forståelse af de pågældende materielle regler. Dommene kan derfor næppe tjene som rettesnor for bødeniveauet i mere "almindelige" overtrædelsessager.

Udvalget finder ikke tilstrækkelig anledning til at foreslå lovgivningsinitiativer med henblik på en ændret strafferetlig vurdering af overtrædelser af byggeloven, planlægningslovene, råstofloven og naturfredningsloven, selv om det nuværende strafniveau efter flertallets opfattelse kan forekomme lavt. Måske især inden for dette område kan der foreligge overtrædelser, som efter deres art er så mindre væsentlige, at de - hvis forholdet overhovedet burde være strafbelagt - kun bør føre til en beskednen strafferetlig reaktion. Dette er imidlertid i første række et spørgsmål om fra de strafbelagte retsfor skrifter at fjerne de bestemmelser, der mere har karakter af vejledning end af krav, og dette spørgsmål falder uden for udvalgets kommissorium. I øvrigt er den administrative kontrol med overholdelsen af disse love stort set fyldestgørende også ud fra generalpræventive betragtninger. En mere konse-

kvent eller udvidet anvendelse af de retsmidler, der står til forvaltningsmyndighedernes rådighed, samt en mere ensartet praksis for anmeldelser af overtrædelser og en adækvat forberedelse af den enkelte straffesag vil antagelig føre til tilfredsstillende resultater også med hensyn til den strafferetlige reaktion på overtrædelserne. Det gælder også for de overtrædelser, der ofte betegnes som formelle, men som i vid udstrækning dækker over realiteter, navnlig fordi en tilsidesættelse af reglerne kan begrænse vedkommende myndigheds muligheder for at træffe afgørelser til opfyldelse af lovens formål. Udvalget har herved hæftet sig ved en nyere landsretsdom (U.f.R. 1982, s. 189) fra et beslægtet retsområde. Sagen angik en overtrædelse af boligreguleringsloven ved undladt anmeldelse til kommunen af ledige lejligheder før påtænkt salg af ejendommen. I præmisserne fremhævede Vestre landsret, at det i almindelighed er en økonomisk fordel for en sælger af beboelsesejendomme, at en eller flere lejligheder er ledige, og at man ved at undlade at anmelde kan fremme salgsmulighederne, idet man derved vil afskære kommunen fra at udøve sin funktion efter loven, nemlig at sørge for udlejning af ubeboede lejligheder til lejlighedssøgende. Uanset at boligministeriet havde foreslået sagen afgjort med en bøde på 500 kr. forhøjede landsretten byrettens bøde på 2.000 kr. til 6.000 kr.

Udvalget finder derimod, at der er behov for en ændring af straffebestemmelsen i miljøbeskyttelsesloven, hvis strafsanktionen for overtrædelser af denne lov skal bringes i overensstemmelse med det oprindeligt tilsigtede.

Der er i udvalget enighed om, at strafferammen i miljøbeskyttelseslovens § 83, stk. 1, bør opdeles, således at straffebestemmelsen kommer til at indeholde visse retningslinier for domstolenes strafudmåling. Der er enighed om, at dette bedst kan ske ved at udelade frihedsstraf i den almindelige strafferamme i paragraffens stk. 1 og ved i et efterfølgende nyt stk. at betinge anvendelsen af frihedsstraf af, at der foreligger særlige forhold. Straffebestemmelsen bliver derved mere nuanceret og vil indeholde en vis tilkendegivelse fra lovgivningsmagten af en overtrædelses strafværdighed.

Udvalgets flertal finder imidlertid ikke, at en sådan ændring er tilstrækkelig, men at der i paragraffen tillige bør indsættes et nyt stk., der fremdrager nogle momenter af særlig betydning for udmålingen af bøder.

Flertallet har taget som udgangspunkt, at en skærpet vurdering af strafværdigheden af miljølovsovertrædelser klart var ønsket af lovgivningsmagten ved miljøbeskyttelseslovens gennemførelse, og at ønsket i øvrigt må antages at stemme med den almindelige opfattelse i befolkningen. Da frihedsstraf bør forbeholdes særligt grove overtrædelser, der ikke skyldes blot simpel uagtsomhed, vil der helt overvejende blive tale om bødestrafte (og eventuelt konfiskation). Det er flertallets indtryk, at der ved spørgsmålet om bødens størrelse navnlig på to punkter ikke er overensstemmelse mellem på den ene side lovgivningsmagtens ønske og den almindelige retsopfattelse og på den anden side domstolenes vurdering. Det ene punkt er, at miljøskader og især risikoen herfor tilsyneladende ikke indgår med tilstrækkelig vægt, når den konkrete bøde udmåles. Det andet punkt er de økonomiske elementer i overtrædelsen.

Der bliver ved fastsættelsen af en konkret straf taget hensyn til en række forskellige forhold, jfr. afsnit 10.2.1. Blandt disse almindeligt gældende strafudmålskriterier er også de nævnte to momenter. Flertallet finder imidlertid, at disse momenter bør fremhæves i en lovbestemmelse med det sigte, at de prioriteres højere.

Flertallet foreslår derfor, at miljøbeskyttelseslovens § 83, stk. 1, afløses af følgende bestemmelser:

"Stk. 1. Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, straffes med bøde den, der (o.s.v. som nugældende stk. 1, se dog senere i afsnit 10.6.4. om stk. 1, nr. 4).

Stk. 2. Ved fastsættelsen af bøde skal der særligt tages hensyn til, i hvilken udstrækning der ved overtrædelsen er

- 1) voldt skade på miljøet eller fremkaldt fare derfor, eller
- 2) opnået økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelser, eller fremkaldt mulighed derfor.

Stk. 3. Straffen kan stige til hæfte eller fængsel i 1 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelsen er

- 1) voldt betydelig skade på miljøet eller fremkaldt fare derfor, eller
- 2) opnået betydelig økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelser, eller fremkaldt mulighed derfor."

Med forslaget til nyt stk. 2 har flertallet ikke taget afstand fra, at også andre strafudmålingshensyn skal indgå i domstolenes konkrete bedømmelse. Forslaget fører ikke til en fastlåsen af den følge, som de fremhævede momenter skal have. Forslaget angår den indbyrdes prioritering af strafudmålingshensynene, og det er traditionelle strafudmålingshensyn, der foreslås prioriteret højere. Flertallet ser ingen hindring for, at der ved lov gives sådanne beskedne regler for vægtningen af de allerede lovbestemte strafudmålingskriterier. På andre områder, f.eks. i færdselssager og skattesager, opererer domstolene med et sæt udmålingsregler, som kan være så præcise, at de endog ret entydigt bestemmer det konkrete resultat, og den enkelte domstol har da i realiteten ikke det frie skøn, som er udgangspunktet.

Det foreslåede nye stk. 2 angiver to forhold, som der skal tages særligt hensyn til ved bødefastsættelsen. Det ene forhold er overtrædelsens (mulige) konsekvenser for miljøet, og det andet forhold er den privatøkonomiske fordel, som overtrædelsen har fremkaldt eller åbnet mulighed for. For begge forholds vedkommende gælder, at de kan foreligge i større eller mindre grad. Bestemmelsen er derfor udformet således, at det afgørende er, "i hvilken udstrækning" de to forhold eller blot det ene af dem er til stede i den enkelte sag.

Traditionelt lægges der ved affattelsen af straffebestemmelser og ved domstolenes konkrete strafudmåling vægt på, om en lovovertrædelse har medført person- eller tingskade. Miljøbeskyttelseslovens særkende er, at den lader miljøet som sådant være det gode, som skal beskyttes gennem lovens regler, herunder straffebestemmelsen. Ved bedømmelsen af en miljøovertrædelses strafværdig-

hed bør det derfor være af væsentlig betydning, om overtrædelsen har voldt skade på miljøet i vid forstand, jfr. herved lovens §§ 1-3. Det er imidlertid ikke blot indtrådte skader, der bør tillægges vægt. Af præventive grunde må allerede den risiko for miljøskader, som overtrædelsen har indebåret, indgå med særlig vægt, når overtrædelsen sanktioneres. Det foreslåede nye stk. 2 sigter tillige på en væsentlig forhøjelse af det bødeniveau, der i dag kendes ved tilfælde af vandløbsforurening. Disse overtrædelser kan medføre vanskeligt oprettelige eller uoprettelige miljøskader, men kan også være karakteriseret ved, at den enkelte lovovertrædelses skadevirkninger isoleret bedømt måske kan forekomme beskeden, men hvor de miljømæssige skadevirkninger som helhed er betydelige på grund af et stort antal lignende overtrædelser. Miljømæssigt set er der således tale om lovovertrædelser, hvis generelle grovhed er ganske betydelig. På baggrund af domspræmisserne i den foreliggende retspraksis vedrørende andre miljølovsovertrædelser må det endvidere ventes, at bestemmelsen vil medføre ikendelse af større bøder i visse overtrædelsessager. Der kan peges på tilfælde, hvor der ulovligt er udledt egentlige miljøgifte, som enten direkte eller gennem optagelse i fødekæderne kan medføre betydelige skadevirkninger eller fare herfor. Om bestemmelsens konsekvenser for straffesagens forberedelse henvises til afsnit 11.

Det er efter princippet i straffelovens § 50, stk. 2, allerede en straf skærpende omstændighed, at lovovertræderen har opnået eller tilsigtet at opnå en økonomisk vinding for sig selv eller andre. Det foreslåede nye stk. 2 i miljøbeskyttelseslovens § 83 stemmer for så vidt hermed. I forslaget er dog anvendt udtrykket "økonomisk fordel" i stedet for "økonomisk vinding", fordi ordet "fordel" synes i højere grad at kunne forbindes med navnlig virksomheders miljølovsovertrædelser. Efter forslaget er det endvidere den foreliggende mulighed for økonomisk fordel, der er afgørende. Det kræves ikke, at fordelen skal være tilsigtet, men af princippet i straffelovens § 20 følger dog, at den økonomiske fordel, der er forbundet med lovovertrædelsen, skal kunne tilregnes den pågældende

som uagtsom. Den foreslåede bestemmelse vil bl.a. have særlig betydning i de tilfælde, hvor der efterfølgende sker retlig lovliggørelse af en aktivitet, som er iværksat uden den nødvendige godkendelse eller tilladelse. Det kan i disse situationer være vanskeligt at fastlægge den økonomiske fordel, men opgørelsen må i givet fald tage udgangspunkt i investeringsbeløbet og et sædvanligt afkast heraf.

Endvidere tydeliggør bestemmelsen, at en økonomisk fordel også kan opnås ved besparelser. En besparelse som følge af en miljølovsovertrædelse opstår ofte ved udskydelse af en udgift til etablering af et forureningsbegrænsende anlæg og måske noget sjældnere ved manglende investeringer til forbedring af utidssvarende produktionsforhold eller sikkerhedsforanstaltninger. Besparelsen udgør da i hvert fald rentefordelen ved udskydelsen af investeringsudgiften, men kan undertiden bestå i hele denne udgift. Det centrale er, at der ved bødefastsættelsen skal ses særligt hen til, i hvilken udstrækning overtrædelsen har medført (mulighed for) en økonomisk fordel for den pågældende virksomhed set i forhold til andre - lovlydige - virksomheders økonomiske stilling.

Med forslaget til nyt stk. 3 i miljøbeskyttelseslovens § 83 forbeholdes frihedsstraf for forsætligt eller groft uagtsomt begåede overtrædelser, der tillige har medført enten (risiko for) betydelig miljøskade eller (mulighed for) betydelig økonomisk fordel.

Et mindretal (justitsministeriets repræsentant) finder ikke grundlag for generelt at betegne strafreaktionerne i de sager, som er nævnt i afsnit 10.2.2.5. under nr. 3-9 som bemærkelsesværdigt milde.

Sanktionen i den sag, der er nævnt under nr. 7, forekommer umiddelbart mild. Sagen er imidlertid vanskelig at vurdere, da landsrettens stillingtagen til de oplysninger om forholdene, der er nævnt i referatet, ikke kendes. I den sag, der er nævnt under nr. 5, hvor der blev fastsat en bøde på 4.000 kr. for at udvide en pelsdyrfarm uden tilladelse, forelå der for retten ikke anvendelige oplysninger om den økonomiske fordel, som tiltalte måtte have haft af overtrædelsen. Efter referatet var der endvidere tale om en rent

formel overtrædelse, d.v.s. et tilfælde, hvor der i praksis i vidt omfang ikke indgives anmeldelse med henblik på, at der skal rejses tiltale.

I sagerne under nr. 6 blev tiltalte i første omgang idømt en bøde på 2.000 kr. for ulovlig drift af en losseplads. Samtidig blev der konfiskeret en fortjeneste på 15.000 kr. Der var efter det oplyste ikke påviselige skadevirkninger» og myndighederne havde håndteret sagen mindre heldigt. Ved den anden sag blev bøden på 5.000 kr. og konfiskationen på 50.000 kr.

I de øvrige sager er der tale om relativt store bøder - 10.000-25.000 kr. - der i intet tilfælde er mindre end den fortjeneste, som efter det oplyste er indvundet ved overtrædelsen. Disse bøder er fastsat, selv om der i flere sager forekommer omstændigheder af formildende karakter.

Mindretallet finder således, at det ikke på det foreliggende grundlag kan fastslås, at domstolene ikke har vurderet strafværdigheden i sagerne i overensstemmelse med den generelt angivne retningslinje, der er nævnt i bemærkningerne til miljøbeskyttelsesloven.

På grundlag af det materiale, der er forelagt for udvalget, finder mindretallet - i modsætning til flertallet - ikke holdepunkter for at fastslå, at miljøskader og risiko herfor og de økonomiske elementer i overtrædelsen, ikke indgår med tilstrækkelig vægt i domstolenes vurdering. Tværtimod fremgår det af de referater af sager, der er nævnt under nr. 3-11, at der i praksis er lagt ikke ringe vægt på de nævnte forhold.

Mindretallet kan som ovenfor nævnt tilslutte sig, at miljøbeskyttelseslovens § 83 ændres, således at den angiver, hvornår overtrædelsen af loven bør give mulighed for frihedsstraf.

Derimod kan mindretallet ikke tiltræde forslaget til affattelse af § 83, stk. 2. Mindretallet skal pege på, at de forhold, der efter forslaget særligt skal tages hensyn til, allerede efter gældende ret indgår med stor vægt i udmålingen af bøder. Straffelovens § 80, der også finder anvendelse ved behandling af sager om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven, bestemmer således, at der ved straffens fastsættelse skal "tages hensyn til lovover-

trædeisens grovhed." Lovovertrædelsens grovhed afspejler sig i første række i den skade eller fare, som den strafbare handling bevirker.

Det fremgår af straffelovens § 50, stk. 2, og § 51, stk. 2, at et dominerende udmålingshensyn ved bødefastsættelse er, at bøden skal kompensere den økonomiske fordel, herunder en besparelse, der er indvundet eller tilsigtet ved lovovertrædelsen. Begge de momenter, som forslaget nævner, indtager således efter gældende ret en fremtrædende plads i forbindelse med fastsættelsen af bødestraf.

Mindretallet skal endvidere pege på, at der ved bødefastsættelsen på grundlag af den foreslåede bestemmelse, skal føres bevis for den økonomiske fordel, som overtrædelsen har medført. Det vil imidlertid ofte være meget vanskeligt at føre tilstrækkeligt bevis for det præcise omfang af denne fordel. Dette bevissspørgsmål eksisterer allerede ved bødeudmålingen i dag, og kravet til bevis vil i hvert fald ikke blive mindre ved gennemførelsen af forslaget. Som det fremgår af den praksis, der fremgår af sagerne i afsnit 10.2.2.5. under nr. 3-11, lægges der allerede i dag stor vægt på den økonomiske fordel, som man kan lægge til grund, at overtrædelsen har medført. Den kritik, der er rettet mod retspraksis i debatten om sanktioner i disse sager, hænger efter mindretallets opfattelse i væsentligt omfang sammen med, at der fra kritikkernes side ikke lægges tilstrækkelig vægt på de krav til bevis, som domstolene må stille i straffesager. Efter mindretallets opfattelse vil forslagets gennemførelse således ikke kunne imødekomme den nævnte kritik.

Medfører forslagets gennemførelse en oprioritering af de momenter, der er nævnt i bestemmelsen, og dermed en nedprioritering af andre strafudmålingshensyn, vil der endvidere være risiko for, at det nævnte bevissspørgsmål kan medføre, at straffen i sager, hvor der ikke er væsentlige miljøskader eller risiko herfor, og hvor der ikke kan føres bevis for nogen økonomisk fordel, vil blive mindre end efter gældende praksis. Dette vil formentlig navnlig være tilfældet i sager om rent formelle overtrædelser.

Endelig skal mindretallet pege på, at det igennem en årrække har været praksis, at der ved udfærdigelsen af lovbestemmelser om bødestraf ikke angives noget om, hvilke hensyn der skal tillægges vægt ved bødens udmåling. Baggrunden herfor er et ønske om at give domstolene frie hænder til at kunne fastsætte den bøde, som forekommer rigtig i den konkrete sag. Mindretallet finder ikke, at denne praksis har medført sådanne problemer, at der er anledning til at fravige denne praksis. Tværtimod finder mindretallet det betænkeligt at indskrænke domstolenes adgang til at fastsætte den bøde, der - alt taget i betragtning, herunder overtrædelsens økonomiske betydning og dens skadevirkning - forekommer rigtig i den konkrete sag.

Også efter det ovenstående forslag, som et flertal af udvalget har stillet, vil den højeste straf, der kan idømmes for en miljølovsovertrædelse, fortsat være fængsel i 1 år. Udvalget finder dette rimeligt under forudsætning af, at meget alvorlige miljøforbrydelser kan blive straffet betydeligt strengere efter en ny(e) bestemmelse(r) herom i straffeloven. Også på baggrund af tilfælde, der kendes fra udlandet, finder udvalget, at der kan tænkes at ville forekomme miljøforbrydelser af samme grovhed og med samme mulige konsekvenser som ved de almenfarlige forbrydelser, der omhandles i straffelovens kapitel 20, især §§ 183, 184, 186 og 187. Udvalget foreslår derfor, at bestemmelser med dette sigte optages i straffelovens kapitel 20. Da bestemmelserne heri under alle omstændigheder bør revurderes i lyset af de gældende straffebestemmelser i miljøbeskyttelsesloven (og levnedsmiddelloven), findes det mest hensigtsmæssigt, at udvalget afstår fra at fremkomme med forslag til affattelse af den foreslåede straffelovsbestemmelse. Udvalget foreslår, at justitsministeriet overvejer nærmere, hvorledes intentionerne bedst kan imødekommes.

10.6.3. Konfiskation.

Som nævnt i afsnit 10.3.2. er det vanskeligt fuldt ud at forklare den forskel, der er i an-

vendeisen af konfiskation inden for bygge- og miljøområdet. Men der kan dog peges på nogle forhold, som rimeligvis bør udelukke anvendelsen af konfiskation.

Almindeligvis vil der ikke være nogen iøjnefaldende økonomisk fordel forbundet med manglende efterkommelse af påbud om fysisk lovliggørelse efter bl.a. byggeloven (f.eks. ombygning af en bebyggelse, der ikke opfylder byggelovgivningens materielle krav), kommuneplanloven (f.eks. ophør af en erhvervsvirksomhed, der er etableret i strid med lokalplanbestemmelser) og naturfredningsloven (f.eks. nedrivning af en bebyggelse, der er ulovligt opført inden for en bygge- eller beskyttelseslinie). Udgifterne til fysisk lovliggørelse, som om nødvendigt gennemtvinges ved hjælp af straffesag og tvangsbøder, vil generelt set kompensere såvel den økonomiske fordel ved ikke at efterkomme påbudet rettidigt eller ved ulovligt at have drevet erhvervsvirksomhed i en vis periode. Spørgsmålet om konfiskation synes derfor ikke at have nævneværdig interesse.

I andre tilfælde kan den økonomiske interesse i lovovertrædelserne kun kompenseres gennem enten bødestraf eller konfiskation. Således vil situationen normalt være ved manglende efterkommelse af påbud om gennemførelse af udgiftskrævende foranstaltninger (f.eks. påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 44, stk. 1, om etablering af forureningsbegrænsende foranstaltninger) eller ved iværksættelse af en aktivitet eller virksomhed uden den lovbestemte tilladelse. Endvidere kan eksempelvis vandløbsforureninger i strid med miljøbeskyttelseslovens § 17, stk. 1, have den økonomiske baggrund, at virksomheden ikke har investeret i tidssvarende produktionsforhold eller sikkerhedsforanstaltninger.

Spørgsmålet er, om konfiskation bør anvendes i sådanne tilfælde for at kompensere den økonomiske fordel. Efter udvalgets opfattelse er dette tvivlsomt. Det skyldes for det første, at konfiskationsbestemmelserne som udgangspunkt ikke er affattet med disse situationer for øje. Naturligvis kan denne betragtning ikke i sig selv bevirke, at konfiskation ikke anvendes, hvis dette ellers ville være rimeligt velbegrundet. På den anden side

er der ingen grund til at anvende konfiskation i situationer, hvor det ville forekomme mindre nærliggende eller måske kunstigt, når der på anden måde kan ske kompensation af den økonomiske fordel. Efter udvalgets opfattelse er det nærliggende at sammenligne de omhandlede overtrædelser med overtrædelser af skattelovgivningen, f.eks. ved for sen indbetaling af kildeskat, for hvilke Højesteret har ikendt bøder svarende til 2% pr. måned af restancen (se f.eks. Højesterets domme i U.f.R. 1972, s. 881, 882 og 884).

Udvalget finder derfor ikke, at der er grundlag for at foreslå forbedringer på konfiskationsområdet, men skal gøre opmærksom på, at de principper for bødeudmåling, der er fastlagt som følge af især bestemmelserne i straffelovens § 50, stk. 2, og § 51, stk. 2, og en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af straffesagen antagelig kan føre til en rimelig kompensation af den økonomiske fordel, der kan være forbundet med overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen. Dette betyder ikke, at udvalget anser anvendelse af konfiskation på bygge- og miljøområdet for udelukket. Konfiskation bør fortsat anvendes i tilfælde, hvor det forekommer nærliggende og rimeligt begrundet.

10.6.4. Forældelse.

Udvalgets overvejelser vedrørende forældelse har taget udgangspunkt i de gældende forældelsesbestemmelser i straffeloven, som medfører, at overtrædelser af de bygge- og miljøretlige love - medmindre der er fastsat særlige undtagelser - forældes på 2 år.

Straffelovens bestemmelser bygger bl.a. på nogle almindelige synspunkter om, at trangen til at reagere med straf mindskes med tiden, at generalpræventive hensyn ikke i almindelighed tilsiger nogen lang forældelsesfrist, og at det - som tiden går - bliver vanskeligere og vanskeligere at få belyst de skærpende og ikke mindst de formildende omstændigheder, der var forbundet med lovovertrædelser. På den anden side kan det på de særlovsområder, hvor opdagelsesrisikoen kan være beskeden, være ædakvat at kunne

anvende straf for handlinger, der ligger mere end 2 år tilbage i tiden. Dette vil i særlig grad være tilfældet, når lovovertrædelsen kan medføre skadevirkninger af ikke-økonomisk karakter, som hverken kan genoprettes ved anvendelse af lovgivningens administrative virkemidler eller gennem de almindelige erstatningsretlige regler.

I denne forbindelse har udvalget været opmærksom på, at den 5-årige forældelsesfrist i naturfredningsloven og skovloven synes at forebygge, at en forholdsvis beskeden opdagelsesrisiko begrænser den anvendelse af (bøde)straf, som kan være nødvendig for at sikre lovenes overholdelse. Forklaringen på, at andre bygge- og miljøretlige love ikke indeholder bestemmelser om 5-årig forældelse, er sandsynligvis, at det under lovforberedelsen simpelthen ikke har været overvejet, om der var grund til ved en særbestemmelse at fravige straffelovens almindelige regler.

Opdagelsesrisikoen ved overtrædelser af by- og landzoneloven og byggeloven vil ofte være den samme som ved byggeri i strid med naturfredningsloven og skovloven. Byggeri i strid med en af de sidstnævnte love vil tilmed som regel også indebære en overtrædelse af de førstnævnte love. Det kan derfor forekomme vilkårligt, at forældelsesfristen er forskellig. Naturfredningsloven og skovloven regulerer imidlertid adskillige andre forhold end byggeri, og overtrædelser kan indebære en risiko for skader, som ikke eller kun vanskeligt kan genoprettes. Fysisk lovliggørelse er i vid udstrækning ikke mulig eller kun mulig på meget lang sigt, og den eneste adækvate reaktion over for den skadevoldende handling er (bøde)straf. Udvalget finder derfor, at den 5-årige forældelsesfrist i naturfredningsloven og skovloven bør opretholdes. Ved overtrædelser af byggeloven, by- og landzoneloven og kommuneplanloven er det som oftest muligt at gennemføre fysisk lovliggørelse, og dette vil i sig selv indebære en større eller mindre økonomisk belastning for bygherren. Når det endvidere tages i betragtning, at manglende efterkommelse af et påbud om fysisk lovliggørelse er selvstændigt strafbelagt (byggeovens § 30, stk. 1, litra c, by- og landzonelovens § 24, stk. 1, nr. 3, og kommuneplanlovens § 55, stk. 1, nr. 5), og at

der erfaringsmæssigt sjældent konstateres overtrædelser af mere alvorlig karakter, får spørgsmålet om forældelsesfristens længde mindre betydning. Udvalget finder ikke grundlag for at foreslå en forlængelse af den gældende 2-årige forældelsesfrist for overtrædelser af disse love.

Overtrædelser af råstofloven er også omfattet af den almindelige 2-årige forældelsesfrist. Ulovlige råstofvindinger kan imidlertid medføre uoprettelige skader, og opdagelsesrisikoen er næppe større end ved mange overtrædelser af naturfredningsloven og skovloven. Disse forhold kunne tale for at indføre en 5-årig forældelsesfrist for overtrædelser af råstofloven, men udvalget bekendt er der ikke i praksis konstateret vanskeligheder som følge af den gældende forældelsesfrist. Udvalget finder derfor ikke anledning til at stille forslag om en længere forældelsesfrist.

Om miljøbeskyttelsesloven bemærkes:

Som nævnt i afsnit 10.4.2. forældes overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 35 på 2 år, idet den straffbare handling er at anlægge eller påbegynde en særligt forurenende virksomhed uden godkendelse. I miljøbeskyttelsesloven er der således ikke fastlagt noget selvstændigt strafansvar for at drive virksomheden uden godkendelse. Når godkendelsesordningens baggrund og formål tages i betragtning, forekommer affattelsen af straffebestemmelsen ikke velbegrundet, og konsekvenserne heraf må betragtes som utilsigtede.

Et væsentligt element i godkendelsesordningen efter miljøbeskyttelseslovens § 35 er en forudgående vurdering af, om en særligt forurenende virksomhed agtes placeret et - i miljømæssig henseende - hensigtsmæssigt sted. Det primære formål er imidlertid at få fastlagt forsvarlige grænser for virksomhedens forurening. Som et led heri skal det sikres, at virksomheden indrettes på en sådan måde, at forureningen kan begrænses i nødvendigt omfang. Samfundsmæssigt set er begrundelsen for godkendelsesordningen med andre ord, at en virksomhed ikke må drives, før miljømyndigheden har konstateret, at driften kan foregå inden for miljømæssigt forsvarlige rammer. Det har derfor væsentlig

betydning for miljøbeskyttelsen at modvirke, at en virksomhed drives uden den lovbestemte godkendelse. For at tilgodese godkendelsesordningens formål har det dog også en selvstændig betydning at modvirke, at en virksomhed anlægges eller påbegyndes uden godkendelse.

Efter udvalgets opfattelse forekommer det generelt set utilfredsstillende, at den ulovlige drift af en særligt forurenende virksomhed ikke er selvstændigt strafbelagt. Udvalget foreslår, at bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 83, stk. 1, nr. 4, ændres til: "anlægger, påbegynder eller driver virksomhed uden godkendelse efter § 35". Som følge heraf må der i straffebestemmelsen indsættes et nyt nr., der fastlægger straf for den, der undlader at indhente godkendelse efter de særlige bestemmelser i § 36 (generelle regler om, at kategorier af bestående virksomheder skal indhente godkendelse) og § 38 (konkret påbud til en bestående virksomhed om at søge godkendelse).

For andre centrale bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven er der tale om, at bestemmelserne både omfatter enkeltstående handlinger og vedvarende virksomhed. Det gælder for overtrædelser af § 11, stk. 1 (forurening af jorden eller grundvandet m.v.) og § 17, stk. 1 (tilførsel af forurenende væsker eller stoffer til vandløb m.v.) samt for overtrædelser af vilkår knyttet til en tilladelse efter § 11, stk. 1 (grundvandsbeskyttelse), § 17, stk. 2 (særlige tilladelser til udledning af forurenende stoffer i vandløb m.v.) og § 18 (spildevandstilladelser) eller til en godkendelse efter §§ 35-38 (særligt forurenende virksomheder).

Hvad enten overtrædelser af disse bestemmelser har karakter af enkeltstående handlinger eller virksomhed, der vedvarer i kortere eller længere tid, vil opdagelsesrisikoen ofte ikke være større end for overtrædelser af skovloven og naturfredningsloven. Overtrædelser af de sidstnævnte love vil - i modsætning til visse overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven - være umiddelbart synlige som fysiske ændringer i terrænet.

Et eksempel på den meget beskedne opdagelsesrisiko ved overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven er, at større mængder kemi-

kalieaffald utvivlsomt bliver bortskaffet ulovligt, enten ved overtrædelse af lovens § 17, stk. 1, som ulovlig udledning med spildevandet eller ved overtrædelse af lovens § 11, stk. 1, ved ulovlig nedgravning. Som allerede nævnt i afsnit 10.4.2. er forældelsesfristen for nedgravning af kemikalieaffald og andre forurenende stoffer eller væsker 2 år fra det tidspunkt, hvor nedgravningen har fundet sted, idet overtrædelsen er beskrevet som en handling. Forældelsesfristen for nedgravning af beholdere med forurenende stoffer eller væsker er også 2 år, men fristen regnes først fra det tidspunkt, hvor opgravning har fundet sted, idet overtrædelsen er beskrevet som en tilstand. I betragtning af, at nedgravning af væsker eller stoffer indebærer en betydeligt større risiko for grundvandet end nedgravning af beholdere med væsker eller stoffer, kan affattelsen af lovens § 11, stk. 1, forekomme mindre hensigtsmæssig. Bag forskellen ligger dog den realitet, at nedgravet kemikalieaffald mere eller mindre langsomt spredes i jorden, således at det med tiden er vanskeligt at tale om "en ulovlig tilstand."

Et reelt problem ved overtrædelser af de nævnte bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven er, at de - som enkeltstående handlinger eller vedvarende virksomhed over kortere eller længere tid - kan finde sted på trods af en rimelig og hensigtsmæssig tilsynsvirksomhed fra kommunernes side, og at de kan medføre betydelige skadevirkninger på miljøet, som ikke i alle tilfælde kan imødegås ved anvendelsen af miljøbeskyttelseslovens administrative bestemmelser eller almindelige erstatningsretlige regler. Anvendelsen af straf vil derfor fortsat være en adækvat reaktion, selv om der er forløbet mere end 2 år fra det tidspunkt, hvor handlingen blev foretaget. Hertil kommer, at miljømyndighederne, når de miljømæssige skadevirkninger konstateres, vil gennemføre undersøgelser, som har til formål at belyse skadernes omfang og karakter samt at efterspore forureningskilden. På grundlag af undersøgelserne vil det - vel ikke altid, men ofte - være muligt selv efter længere tid at føre bevis for, at en overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven har fundet sted. Eksempelvis vil det i mange tilfælde ikke volde tvivl at fastslå, hvilken virksomhed der har

udledt spildevand i strid med miljøbeskyttelseslovens § 17, stk. 1.

Udvalget foreslår, at forældelsesfristen for de overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven, der er nævnt i § 83, stk. 1, nr. 1 og 3, og som kan have karakter af "skjulte lovovertrædelser", fastsættes til 5 år.

Udvalget er opmærksom på, at der vil kunne forekomme miljøforbrydelser af meget alvorlig karakter, hvor skadevirkningerne først konstateres efter et betydeligt længere tidsrum end 5 år. I den yderste konsekvens kan der eksempelvis være tale om, at nedgravning af kemikalieaffald kan umuliggøre vandindvinding i det pågældende område med uoverskuelige konsekvenser for vandforsyningen til følge, eller at udledning af unedbrydelige miljøgifte kan være ødelæggende for livsbetingelserne i det pågældende vandområde og hermed have betydelige konsekvenser for bl.a. erhvervsfiskeriet.

Som nævnt i afsnit 10.6.2. har udvalget foreslået, at miljøforbrydelser af denne karakter straffes efter nye bestemmelser i straffeloven. Efter udvalgets opfattelse må der i forbindelse hermed tages stilling til, hvilken forældelsesfrist der rimeligvis bør fastsættes.

Udvalget er også opmærksom på, at der selv med en 5-årig forældelsesfrist i miljøbeskyttelsesloven vil kunne forekomme tilfælde, hvor skadevirkningerne af en lovovertrædelse og hermed lovovertrædelsen som sådan først konstateres efter mere end 5 års forløb. Når de almindelige principper, som de gældende forældelsesfrister i straffelovens § 93 bygger på, sammenholdes med strafferammen i miljøbeskyttelsesloven, finder udvalget det imidlertid rigtigst, at der ikke fastsættes en længere forældelsesfrist end 5 år.

For de øvrige centrale bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven vil overtrædelserne bestå i, at påbud eller forbud ikke efterkommes. Sådanne overtrædelser giver ikke anledning til særlige problemer med hensyn til forældelsesfristen. For det første begynder fristen først at løbe fra det tidspunkt, hvor den pågældende afgørelse er efterkommet. For det andet har kommunalbestyrelsen efter lovens § 49 pligt til at påse, at påbud og forbud efterkommes. Udvalget finder derfor ikke anledning til at foreslå en længere forældelses-

frist end 2 år for sådanne overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven.

10.6.5. Omkostninger i straffesager.

Udvalget har den opfattelse, at de sparsomme erfaringer, der foreligger om administrationen af retsplejelovens § 1008 på bygge- og miljøområdet, ikke er tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om retstilstanden er tilfredsstillende. Udvalget finder derfor kun anledning til at foreslå, at lokale myndigheder, bl.a. kommunalbestyrelser og amtsråd, gøres opmærksom på, at udgifterne til tekniske og regnskabsmæssige undersøgelser m.v. efter omstændighederne kan dækkes som sagsomkostninger.

Afsnit 11. Straffesagernes tilrettelæggelse

11.1. Retsplejelovens bestemmelser

Efter retsplejelovens § 742, stk. 2, iværksætter politiet efterforskning enten efter anmeldelse eller af egen drift, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået. Bestemmelsen skelner ikke mellem straffelovsovertrædelser og overtrædelser af særlovgivningen, herunder bygge- og miljølovgivningen.

Som det er udtalt i lovens § 743, har efterforskningen til formål at klarlægge, om betingelserne for at pålægge strafansvar eller anden strafferetlig retsfølge (f.eks. konfiskation) er til stede, og at tilvejebringe oplysninger til brug for sagens afgørelse samt forberede sagens behandling ved retten.

Når en efterforskning er gennemført, og det må antages, at betingelserne for en domfældelse er opfyldt, skal anklagemyndigheden afgøre, om tiltale skal rejses, jfr. lovens §§ 721-23. Denne afgørelse træffes på bygge- og miljøområdet af politimesteren, idet overtrædelser af denne lovgivning i alle tilfælde er politisager. Tiltale kan rejses, selv om der ikke foreligger nogen anmodning herom fra den pågældende bygge- eller miljømyndighed.

11.2. Bygge- og miljømyndighedernes virksomhed

Den tilsynspligt, der påhviler bygge- og miljømyndighederne, medfører, at det normalt er disse myndigheder, der først får kendskab til konkrete overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen. Dette skyldes ikke kun, at oplysninger om lovovertrædelser dukker op i forbindelse med myndighedens udøvelse af

tilsyn, men også at befolkningen i almindelighed finder det naturligt, at oplysninger om formodede overtrædelser indgives til forvaltningsmyndigheden og ikke som en egentlig anmeldelse til politiet.

Når forvaltningsmyndigheden på den ene eller den anden måde får formodning om en lovovertrædelse, iværksættes der normalt en undersøgelse til nærmere belysning af forholdet. Undersøgelsen er en nødvendig forudsætning for, at forvaltningsmyndigheden kan tage stilling til, om overtrædelsen skal imødegås med administrative eller civilretlige retsmidler (konstaterende standsningspåbud, fagedforbud, lovliggørelsespåbud, pressionsforbud m.v.) eller anmeldes til politiet med henblik på strafferetlig efterforskning og tiltalerejsning.

Sådanne undersøgelser er imidlertid i vidt omfang sammenfaldende med de undersøgelser, der i givet fald skulle gennemføres i forbindelse med en strafferetlig efterforskning. Hvis der bliver tale om politianmeldelse, bliver forvaltningsmyndighedens undersøgelser derfor i praksis udgangspunktet for politiets efterforskning og hermed for den supplerende strafferetlige efterforskning (afhøringer m.v.), der er nødvendig for at placere ansvaret for lovovertrædelsen og tage stilling til sanktionspåstanden. Konsekvensen af denne "arbejdsdeling" mellem forvaltningsmyndigheden og politiet er blevet, at henvendelser til politiet om overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen ofte henvises til vedkommende forvaltningsmyndighed, selv om henvendelserne har karakter af anmeldelser. I justitsministeriets notat om politiets bistand til andre forvaltningsmyndigheder (bilag 13 til denne betænkning) er det da også forudsat, at "politiet i en vis udstræk-

ning må være berettiget til at henvise anmeldelser om formodede overtrædelser til de relevante tilsynsmyndigheder." Heraf følger, at politiet i mange tilfælde kun iværksætter efterforskning efter anmodning fra forvaltningsmyndigheden.

Denne praksis er i hovedsagen generelt accepteret. Det er da også forudsat i miljøstyrelsens cirkulære fra 1979 om overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven, at det er forvaltningsmyndigheden, der i vidt omfang gennemfører undersøgelser af teknisk og faglig karakter, som kan danne udgangspunkt for en politimæssig efterforskning af begrænset omfang: Og i miljøstyrelsens vejledning nr. 4/1981 om bekæmpelse af ulovlige vandløbsforureninger er det om akutte (pludselige) forureninger tilkendegivet, at anmeldelser, der indgår over alarmcentralerne, skal viderebringes til amtskommunen (uden for normal arbejdstid til den vagthavende amtskommunale medarbejder), der bør være koordinerende myndighed for de nødvendige undersøgelser - også i de tilfælde, hvor politiet er direkte inddraget. I forlængelse heraf er det tilkendegivet, at amtskommunen i tilfælde af ikke uvæsentlige, lovstridige tilførsler og forureninger bør sikre, at der optages politirapport så snart som muligt. Om langvarige forureninger er det anført i vejledningen, at privatpersoners, interesseorganisationers og myndigheders anmeldelse heraf bør ske til amtskommunen, der herefter træffer beslutning, om der skal indgives politianmeldelse, og hvordan sagen i øvrigt skal behandles.

I øvrigt kan forvaltningsmyndighederne i særlige tilfælde have behov for politibistand i forbindelse med opklaringen af en overtrædelse af bygge- og miljølovgivningen. Som eksempel kan nævnes, at der i sommeren 1982 blev konstateret forurening af et vandløb med et bekæmpelsesmiddel. Der var formodning om, at forureningen var sket i forbindelse med sprøjtning af landbrugsjorder, og at den ansvarlige var en af maskinstationerne i området. Den efterforskning, der var nødvendig for at klarlægge, hvilken maskinstation der var ansvarlig, blev gennemført af politiet efter anmodning fra amtskommunen.

Den beskrevne almindelige praksis udeluk-

ker naturligvis ikke, at politiet - f.eks. når der foreligger alvorlige lovovertrædelser - kan iværksætte efterforskning, uden at der foreligger en anmeldelse fra den pågældende forvaltningsmyndighed. Der findes navnlig på miljøområdet flere eksempler på, at politiet umiddelbart har iværksat efterforskning på grundlag af anmeldelse fra en privatperson.

Konsekvensen af den almindelige ordning er imidlertid, at forvaltningsmyndighederne får en meget betydelig indflydelse på, om der overhovedet bliver gennemført straffesag for overtrædelse af bygge- og miljølovgivningen.

Som anført i afsnit 4.4.2. har forvaltningsmyndigheden pligt til at søge ulovlige forhold berigtiget. Om en lovovertrædelse skal søges sanktioneret ved straf, er et andet spørgsmål. Der eksisterer ingen almindelig regel om, at en forvaltningsmyndighed har pligt til at indgive politianmeldelse i anledning af konstaterede lovovertrædelser. I praksis har folketingets ombudsmand da også tilkendegivet, at et byudviklingsudvalg, der tidligere administrerede by- og landzone-loven i første instans, "efter omstændighederne" havde pligt til at indgive politianmeldelse for overtrædelse af denne lov (skrivelse af 17. oktober 1979). Efter gældende ret er der næppe andre regler for forvaltningsmyndighedens beslutning herom end det almindelige - uskrevne - lighedsprincip. Selv om der har været tale om en grov overtrædelse, der imidlertid er bragt til ophør, og selv om de foretagne undersøgelser ret sikkert viser, at de bevismæssige og retlige betingelser for domfældelse er opfyldt, vil alene lighedsprincippet regulere forvaltningsmyndighedens retlige pligt til at forfølge sagen med henblik på, at den skyldige søges idømt straf for overtrædelsen.

I de gældende bygge- og miljøretlige love findes ingen bestemmelser om spørgsmålet og heller ikke hjemmel for, at der administrativt kan gives regler, der forpligter forvaltningsmyndigheden til en bestemt anmeldelsespraksis.. Miljøbeskyttelseslovens § 56 giver nok miljøministeren mulighed for at fastsætte nærmere regler om tilsynsmyndighedernes virksomhed, men bestemmelsen er ikke affattet med sigte på tilsynsmyndighedernes pligter med hensyn til politianmeldel-

se. Inden for det behandlede lovområde er spørgsmålet kun omtalt to steder, begge i relation til miljøbeskyttelseslovens § 17 om vandforurening. Det ene sted er § 10, stk. 2, i bekendtgørelsen om tilsyn med spildevand-sanlæg: "Konstateres der i forbindelse med tilsynet med vandløb, søer og de kystnære dele af søterritoriet forhold, der efter tilsynsmyndighedens skøn enten klart strider mod lovens § 17, stk. 1, eller må anses som en grov overtrædelse af givne forbud, påbud eller vilkår, kan tilsynsmyndigheden anmelde forholdet til politiet, jfr. lovens § 83." Det andet sted er i miljøstyrelsens ovennævnte vejledning nr. 4/1981 med følgende udtalelse: "Amtsrådet/Hovedstadsrådet anmoder, jfr. tilsynsbekendtgørelsens § 10, stk. 2, endvidere politiet om tiltalerejsning vedrørende de forhold, som efter amtsrådets skøn klart strider mod lovens § 17, stk. 1, eller må anses som grov overtrædelse af givne forbud, påbud eller vilkår. Det er hensigtsmæssigt at sikre en hurtig igangsættelse og ekspedition af disse straffesager - eventuelt gennem passende bemyndigelser til amtskommunens tekniske forvaltning."

Den citerede bestemmelse i tilsynsbekendtgørelsen er ingen retsforordning, men har karakter af en oplysning. Den videregående udtalelse i miljøstyrelsens vejledning er uanset dens sproglige udformning blot udtryk for, hvornår forvaltningsmyndigheden efter den centrale ressortmyndigheds opfattelse bør foretage politianmeldelse, men udtalelsen er ikke retligt bindende for forvaltningsmyndigheden. Heraf kan ikke sluttes, at udtalelsen er uden betydning for amtsrådenes praksis. De interne forskrifter for opsporing og sagsbehandling ved ulovlige vandløbsforureninger, der er fastsat i f.eks. Vestsjællands amtskommune, er i overensstemmelse med miljøstyrelsens vejledning.

Udvalgets stikprøveundersøgelse indikerer i øvrigt, at der - set i forhold til antallet af konstaterede lovovertrædelser - indgives få politianmeldelser jfr. bilag 9, punkt 3. Dette stemmer med udvalgets generelle indtryk af, at forvaltningsmyndighederne i almindelighed anser en politianmeldelse for at være "den sidste udvej" for at få et ulovligt forhold berigtiget. Anmeldelser synes kun sjæl-

dent at forekomme med det ene formål at søge en lovovertrædelse sanktioneret ved straf. Det gælder i hvert fald den del af den bygge- og miljøretlige lovgivning, som administreres af de kommunale råd. I en skrivelse af 8. maj 1981 har Hovedstadsrådet således også udtalt, at der i den periode, hvori Hovedstadsrådet har administreret by- og landzoneloven, ikke har været praksis for at søge rejst tiltale for ulovlige forhold, såfremt forholdet senere er lovliggjort ved en efterfølgende tilladelse.

I øvrigt er det almindeligt, at de kommunale råd ikke har delegeret beføjelsen til at foretage politianmeldelser til den kommunale eller amtskommunale forvaltning. Beslutning herom træffes i det pågældende kommunalbestyrelsesudvalg eller eventuelt i selve kommunalbestyrelsen. Udvalgets stikprøveundersøgelse bekræfter dette indtryk, jfr. bilag 9, punkt 3. Vestsjællands amtskommunes interne forskrifter for opsporing og sagsbehandling ved ulovlige vandløbsforureninger angiver, at beslutning om politianmeldelse træffes af formanden for amtsrådets udvalg for teknik og miljø.

Billedet kan afrundes med en konstatering af, at politianmeldelser kun undtagelsesvis fremkommer fra vedkommende klage- eller overtilsynsmyndighed. I miljøstyrelsens cirkulære fra 1979 om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven er anført, at miljøstyrelsen er indstillet på at yde vejledning i spørgsmål om retsforfølgning, men at det primært påhviler den kommunale myndighed at tage stilling til, om straffesag bør rejses. Der findes ikke tilsvarende udtalelser vedrørende de øvrige love, men der er næppe tvivl om, at den refererede udtalelse dækker opfattelsen i de centrale styrelser.

Den nævnte praksis må sammenholdes med retsplejelovens bestemmelser, hvorefter det tilkommer anklagemyndigheden at afgøre spørgsmålet, om tiltale skal rejses i anledning af en begået lovovertrædelse. Tidligere gældende lovbestemmelser, hvorefter anklagemyndighedens adgang til at iværksætte tiltale for overtrædelser af offentligretlige forskrifter var betinget af en begæring eller et samtykke fra forvaltningsmyndigheden, er praktisk taget alle ophævet.

11.3. Politiets og anklagemyndighedens virksomhed

Som nævnt påhviler det efter retsplejeloven politiet at foretage efterforskning med henblik på gennemførelse af straffesager, jfr. også justitsministeriets cirkulære af 24. september 1974 om politiets opgaver i forbindelse med miljø- og levnedsmiddellovgivningen. Den ovenfor gengivne "arbejdsdeling" medfører imidlertid, at bygge- og miljømyndighederne (som også andre særlovsmyndigheder) i væsentligt omfang gennemfører undersøgelser af teknisk og faglig karakter, mens politiet på grundlag heraf foretager den supplerende strafferetlige efterforskning. Dette medfører undertiden, at en lovovertrædelse ikke bliver tilstrækkeligt belyst i bevismæssig henseende. På områder, hvor overtrædelserne typisk består i etablering af en mere permanent, ulovlig tilstand, f.eks. en ulovlig bebyggelse i landzone, giver sådanne mangler ikke anledning til særlige problemer. Gennem den politimæssige efterforskning er der mulighed for at tilvejebringe yderligere materiale. Problemer med at fastholde det bevismæssigt nødvendige materiale kan derimod opstå på områder, hvor de strafbare handlinger ofte er enkeltstående, kortvarige begivenheder. På miljøområdet sker der ofte overtrædelser af denne karakter, f.eks. kortvarige ulovlige udledninger til vandløb eller kortvarige overtrædelser af vilkår i godkendelser eller tilladelser. Problemer af denne karakter er søgt afhjulpet gennem vejledning til forvaltningsmyndighederne, jfr. miljøstyrelsens vejledning vedrørende bekæmpelse af ulovlige vandløbsforureninger, og afbødes naturligvis af de erfaringer, som forvaltningsmyndigheden kan indhøste gennem et nært samarbejde med politiet.

I væsentligt omfang vil den politimæssige efterforskning imidlertid være begrænset til gennem afhøringer at placere ansvaret for lovovertrædelsen og at belyse gerningsmandens eller -mændenes subjektive forhold til lovovertrædelsen, herunder om enkeltpersoner kan antages at have pådraget sig et strafferetligt ansvar i forbindelse med kollektive enheders overtrædelser. I praksis har efter-

forskningen f.eks. været tilrettelagt med henblik på at afklare arbejderes, underordnede funktionærers og ledelsens forhold til lovovertrædelsen. Desuden er det et led i den politimæssige efterforskning dels at tilvejebringe oplysninger til belysning af, om lovovertrædelsen er forsætlig, groft uagtsom eller (simpel) uagtsom, dels i samarbejde med forvaltningsmyndigheden at få klarlagt den økonomiske fordel, der eventuelt er opnået eller tilsigtet.

Når efterforskningen er afsluttet, skal anklagemyndigheden (politimesteren) vurdere, om der skal rejses tiltale. En væsentlig forudsætning for en forsvarlig administrativ behandling af de lovovertrædelser, der søges gennemført til domfældelse, er dog, at der er etableret et tæt samarbejde mellem forvaltningsmyndigheden (eller vedkommende centrale styrelse) og anklagemyndigheden. Dette skyldes ikke mindst, at anklagemyndigheden ikke har faglig indsigt i de samfundsmæssige skadevirkninger, der er forbundet med den enkelte lovovertrædelse.

I rigsadvokatens meddelelse fra 1979 om behandling af sager om overtrædelse af levnedsmiddelloven og miljøbeskyttelsesloven (bilag 10 til denne betænkning) er det da også tilkendegivet, at forvaltningsmyndigheden vil bistå politiet med oplysninger om overtrædelsens skadevirkninger og en bedømmelse af dens strafværdighed, og at forvaltningsmyndigheden bør opfordres til at udtale sig om sanktionspåstanden. På linie hermed udtales det i miljøstyrelsens cirkulære fra 1979 om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven, at miljøstyrelsen vil være indstillet på at rådgive i spørgsmålet om, hvorvidt en dom bør prøves ved en højere instans, ligesom styrelsen er indstillet på i øvrigt at yde vejledning i spørgsmål om retsforfølgning, men at det primært påhviler den kommunale myndighed at udtale sig over for anklagemyndigheden om sanktionspåstanden. I miljøstyrelsens skrivelse af 9. november 1981 (bilag 3 til denne betænkning) til udvalget oplyses imidlertid, at de kommunale råd ofte er tilbageholdende med over for anklagemyndigheden at udtale sig om sanktionspåstanden. Imidlertid kan der også være praksis for, at de kommunale råd altid udtaler sig

om sanktionspåstanden. Af Vestsjællands amtskommunes interne forskrifter for opsporing og sagsbehandling ved ulovlige vandløbsforureninger fremgår således, at amtskommunen efter drøftelse med politimesteren i Slagelse i tiden efter rigsadvokatens meddelelse fra oktober 1979 valgte at indstille en fordobling af det hidtidige bødeniveau, og at amtsrådets udvalg for teknik og miljø i foråret 1982 besluttede at fastholde fordoblingen i indstillingerne "trods domstolenes foreløbige modstand ved at følge disse indstillinger."

På enkelte områder er der erfaring for, at forvaltningsmyndighederne og anklagemyndigheden har et nært samarbejde. Imidlertid er dette ikke tilfældet i almindelighed, og det kan ikke udelukkes, at manglende samarbejde har haft indflydelse på udfaldet af afgjorte straffesager. Konsekvenserne af et manglende samarbejde vil nemlig ofte være, at straffesagerne forelægges for domstolene uden tilstrækkelige oplysninger dels om de samfundsmæssige skadevirkninger på kortere eller længere sigt, som en lovovertrædelse indebærer eller i det mindste medfører risiko for, dels om den økonomiske fordel, der er tilsigtet eller opnået ved lovovertrædelsen.

En noget anden praksis fremtræder ved den administrative behandling af sager om overtrædelse af bekendtgørelsen om indførsel og udførsel af udryddelsestruede vilde dyr og planter, der administreres centralt af fredningsstyrelsen. I de første par år efter bekendtgørelsens ikrafttræden blev der ikke rejst straffesager for konstaterede overtrædelser. Fredningsstyrelsen mente, at bestemmelserne gennem bl.a. vejledende virksomhed skulle indarbejdes hos de privatpersoner og erhvervsdrivende, der er berørt heraf. Før de første straffesager blev rejst, rettede fredningsstyrelsen henvendelse til rigsadvokaten med forslag om, at man ved anklagemyndighedens formulering af sanktionspåstande tog udgangspunkt i de vejledende bødetakster, der er omtalt i afsnit 10.2.2.3. Rigsadvokaten tilsluttede sig forslaget, der siden har dannet udgangspunkt for de bødestørrelser, som anklagemyndigheden i samarbejde med fredningsstyrelsen har nedlagt. Alle straffesager vedrørende bekendtgørelse tilrettelæg-

ges i meget nært samarbejde mellem fredningsstyrelsen og anklagemyndigheden, og der er fast praksis for, at en medarbejder fra fredningsstyrelsen optræder som sagkyndigt vidne ved straffesagernes behandling for domstolene.

Der er ingen tvivl om, at anklagemyndighedens tilrettelæggelse af straffesager - og hermed også anklagemyndighedens samarbejde med bygge- og miljømyndighederne - kan have væsentlig indflydelse på en straffesags udfald. Overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen vil ofte have en sådan karakter, at en bedømmelse af skadevirkningerne kræver en særlig faglig indsigt, som domstolene (og anklagemyndigheden) ikke er i besiddelse af. En væsentlig opgave for anklagemyndigheden er derfor at stå som formidler mellem forvaltningsmyndighederne og domstolene. Og er der mangler i det materiale, der forelægges for retten, bliver strafudmålingen påvirket heraf. Enhver rimelig tvivl skal komme tiltalte til gode.

Den sagkundskab, som forvaltningsmyndigheden har, må altså formidles af anklagemyndigheden enten direkte eller gennem sagkyndige erklæringer, vidneførsel m.v. Afgørende for en sags udfald vil være, om anklagemyndigheden kan viderebringe oplysninger om lovovertrædelsens grovhed, herunder dens konkrete eller generelle skadevirkninger og dens eventuelle økonomiske baggrund. Sker dette ikke, vil reaktionen blive præget af en manglende eller i hvert fald ufuldstændig bedømmelse af lovovertrædelsens grovhed.

11.4. Politisager

Sager om overtrædelse af bygge- og miljølovgivningen behandles som politisager. Grunden til, at der i retsplejeloven skelnes mellem politisager og statsadvokatsager er i væsentlig grad historisk. Udgangspunktet har vel været, at statsadvokatsager ansås for gennemsnitligt at være af mere alvorlig karakter, men i tidens løb er denne forskel mellem politisager og statsadvokatsager i nogen grad udvisket. Flere momenter synes nu at

spille en rolle for, om en lovovertrædelse skal behandles som politisag eller statsadvokatsag. Et moment en, hvordan behandlingen af en bestemt gruppe overtrædelser mest praktisk og hensigtsmæssigt kan indplaceres i den samlede organisation af anklagemyndigheden. Et andet moment er, om der på det pågældende lovområde er etableret et særligt tilsyn med reglernes overholdelse. I så fald er det reglen at foretrække sagernes behandling som politisager, bortset fra særligt grove lovovertrædelser.

Om en straffesag behandles som politisag eller statsadvokatsag, har praktisk betydning i forskellige henseender. Her skal blot fremhæves, at politisagerne meget ofte forberedes og tilrettelægges i samarbejde med særlovsmyndigheder, at det ved politisager er den enkelte politimester, der afgør tiltale spørgsmålet og beslutter påstanden, og at domsmænd næsten undtagelsesfrit ikke deltager i sagernes pådømmelse, hverken i byretten (første instans) eller landsretten (ankeinstans). Desuden kan politisager afgøres med bødeforelæg uden retslig forfølgning, hvis politimesteren skønner, at overtrædelserne ikke vil medføre højere straf end en bøde på 2.000 kr., jfr. retsplejelovens § 931.

11.5. Udvalgets overvejelser og forslag

11.5.1. Indledning.

Som nævnt i afsnit 10.6.1. har udvalget den grundopfattelse, at overholdelsen af bygge- og miljølovgivningen ikke primært skal sikres gennem anvendelse af straf, men at strafsanktionen på den anden side ikke er af underordnet betydning. Almindeligvis anser bygge- og miljømyndighederne det også for væsentligt, at der idømmes klækkelige bøder for overtrædelser af lovgivningen. En del af den kritik, der har været af domstolenes praksis, deles af forvaltningsmyndighederne. Den praksis, der følges med hensyn til politianmeldelser for formodede overtrædelser, har derfor ikke den baggrund, at strafsanktionen almindeligvis betragtes som betydelig.

Derimod kan baggrunden være, at forvaltningsmyndighederne for visse typer af lovovertrædelser har den opfattelse, at det ikke kan "betale sig" at anvende administrative og økonomiske ressourcer på politianmeldelser, som medfører en - set med forvaltningsmyndighedens øjne - ubetydelig bøde.

Det må imidlertid ikke overses, at denne praksis også kan være en del af forklaringen på domstolenes bødeudmåling. Domstolene kan ikke forventes at udmåle betydelige bøder over for lovovertrædere, der kun udgør et spredt og tilfældigt mindretal.

Også af hensyn til den almindelige retsbevidsthed kan der være grund til at nære en vis betænkelighed ved den praksis, der er beskrevet i afsnit 11.2. Det kan være vanskeligt at give en rimelig forklaring på, at der eksempelvis på den ene side gennemføres tiltale- og påstand om såvel straf som tvangsbøder imod den private bygherre, der ikke fjerner et ulovligt byggeri af ubetydelig størrelse, og på den anden side meddeles efterfølgende tilladelse til et betydeligt erhvervsbyggeri, uden at overtrædelserne får konsekvenser i form af tiltale- og påstand. Forvaltningsmyndigheden vil ofte begrunde en manglende sanktion med, at der var tale om en såkaldt formel lovovertrædelse, og at en eventuel straffesag blot ville medføre en bøde af ubetydelig størrelse. Begrundelsen kan også være rigtig i den forstand, at domstolene i praksis skelner mellem formelle og materielle overtrædelser, og at der almindeligvis idømmes (forholdsvis) lave bøder for de formelle overtrædelser. Dette forhold bør imidlertid ikke føre til en praksis, hvorefter en forvaltningsmyndighed i for vidt omfang undlader politianmeldelse, når der efterfølgende meddeles den nødvendige tilladelse. For det første er det af hensyn til retsbevidstheden nødvendigt at håndhæve lovgivningen på en sådan måde, at befolkningen ikke får det indtryk, at der gribes effektivt ind i forhold til "de små" lovovertrædere, mens "de store" slipper. Dernæst har det betydning at sikre, at der ikke eksempelvis af økonomiske grunde spekuleres i, at såkaldt formelle lovovertrædelser er sanktionsfri. Desuden kan det ikke udelukkes, at en såkaldt formel lov-

overtrædelse kan resultere i en klækkelig bøde, hvis straffesagens forberedelse og præsentation for den pågældende domstol er tilstrækkelig omhyggelig. Endelig er der ingen særlige grunde, der taler for ikke at strafforfølge klare overtrædelser, f.eks. forsætlige, der begås for at opnå en økonomisk fordel, eller andre overtrædelser af en særlig grovhed, f.eks. gentagelsestilfælde.

Det siger sig selv, at betænkighederne ved bygge- og miljømyndighedernes praksis øges betydeligt, hvis materielle overtrædelser ikke forfølges tilstrækkeligt effektivt.

Det er vel betragtninger af denne karakter, der har fået folketingets ombudsmand til at reagere på Hovedstadsrådets praksis med hensyn til politianmeldelser for overtrædelser af by- og landzoneloven. Som nævnt i afsnit 11.2. har Hovedstadsrådet ikke haft praksis for at søge tiltalerejsning for ulovlige forhold, såfremt forholdet senere er lovliggjort ved en efterfølgende tilladelse. I skrivelse af 28. juli 1982 til miljøministeriet har ombudsmanden tilkendegivet, at denne praksis "kan give anledning til overvejelser af principiel karakter. Da spørgsmålet om håndhævelse af bygge- og miljøretlige forskrifter for tiden er genstand for generelle overvejelser i et udvalg, der er nedsat af boligministeren og miljøministeren, finder jeg dog ikke på det foreliggende grundlag at burde foretage videre i den anledning."

Den beskrevne praksis må også ses i det lys, at bygge- og miljømyndighederne har en meget betydelig indflydelse på, om der overhovedet bliver gennemført straffesager. De principielle betænkigheder, der kan være forbundet med en sådan udøvelse af "uegentlig anklagemyndighed", har en vis vægt på bygge- og miljøområdet. Beføjelserne er almindeligvis henlagt til kommunalbestyrelser og amtsråd, som har en almen interesse i at skabe en erhvervsmæssig udvikling med heraf følgende beskæftigelse, skattegrundlag m.v., og de har et meget nært, løbende samarbejde med de lokale erhvervsvirksomheder. Den almindelige interesse i erhvervsudøvelsen bestyrkes i øvrigt af de principper om en samfundsmæssig afvejning af modstridende hensyn, der er fastlagt i de almindelige bestemmelser i en række bygge- og

miljølove, og det har væsentlig betydning for bygge- og miljølovgivningens administration, at det lokale samarbejde fungerer. Men netop disse forhold kan være egnede til at skabe mistillid til den tilbageholdende praksis, som forvaltningsmyndighederne følger med hensyn til politianmeldelser, selv om denne praksis ikke nødvendigvis er udtryk for, at der gennemføres for få straffesager. Forvaltningsmyndighedernes praksis skal også ses i lyset af, at anvendelse af lovgivningens administrative virkemidler kan være en tilstrækkelig reaktion på en lovovertrædelse, jfr. afsnit 10.6.1. Imidlertid kan det ikke generelt udelukkes, at uvedkommende hensyn spiller ind.

Denne sammenhæng kan også have betydning i forholdet mellem forvaltningsmyndighederne og anklagemyndigheden. Når de kommunale råd - som oplyst i miljøstyrelsens skrivelse af 9. november 1981 (bilag 3 til denne betænkning) - ofte er tilbageholdende med at udtale sig om sanktionspåstanden, kan forklaringen eventuelt søges i en opfattelse af, at en udtalelse fra kommunens side om en betydelig sanktion ville skade det nødvendige samarbejde med lokale erhvervsvirksomheder.

Muligvis kan samme forklaring anføres som baggrund for, at der ikke i almindelighed er etableret et så nært samarbejde mellem forvaltningsmyndighederne og anklagemyndigheden, at det kan udelukkes, at manglende samarbejde har haft indflydelse på straffesagernes udfald. Årsagerne hertil kan imidlertid være flere. For det første foretager politiet og hermed anklagemyndigheden en prioritering mellem deres mangeartede opgaver. Der består derfor en vis risiko for, at anklagemyndigheden i for vid udstrækning baserer tiltalerejsningen på forvaltningsmyndighedernes materiale. For det andet må et nært samarbejde forudsætte, at der nogenlunde løbende er sager at samarbejde om. Først i så fald får såvel forvaltningsmyndighederne som anklagemyndigheden erfaring for, hvorledes netop sager om overtrædelse af bygge- og miljølovgivningen skal tilrettelægges og præsenteres for domstolene. Denne forudsætning er dog vanskelig at opfylde, fordi der på landsplan er et

stort antal bygge- og miljømyndigheder samt anklagemyndigheder og et beskedent antal straffesager. For det tredje mangler der i almindelighed nærmere retningslinier for samarbejdet mellem forvaltningsmyndighederne og anklagemyndigheden. Og på miljøbeskyttelsesområdet, hvor der er udarbejdet visse retningslinier, er det ønskede resultat tilsyneladende ikke opnået.

Hvad enten forklaringen på et manglende samarbejde er mere den ene end den anden, vil konsekvensen være, at domstolene ikke i tilstrækkeligt omfang får belyst lovovertrædelsernes grovhed og de økonomiske fordele, der kan være forbundet hermed. Og strafudmålingen bliver præget heraf.

I de følgende underafsnit redegøres der nærmere for de enkeltforslag, som udvalget har fundet det rigtigt at fremsætte med det sigte, at der tilvejebringes en rimeligt ensartet praksis med hensyn til strafforfølgning, at der sikres en tilstrækkelig grundig forberedelse af straffesagerne, og at domstolene får overtrædelsernes grovhed belyst i tilstrækkeligt omfang.

11.5.2. Bygge- og miljømyndighedernes praksis med hensyn til politianmeldelser.

I de gældende bygge- og miljøretlige love findes der ingen bestemmelser om politianmeldelse, og der er heller ikke hjemmel for, at der administrativt kan gives regler, som forpligter forvaltningsmyndighederne til en bestemt anmeldelsespraksis. Navnlig på grund af, at overtrædelser af særlovgivningen ikke har været betragtet som særligt strafværdige, kan den manglende regulering ikke undre. Og det vil også fortsat være sådan, at spørgsmålet om politianmeldelse og dermed strafforfølgning i mange tilfælde bør have begrænset interesse for håndhævelsen af bygge- og miljølovgivningen. For det første er mange overtrædelser af bagatelagtig karakter. I disse tilfælde er der ingen samfundsmæssige hensyn, der taler for strafforfølgning. Dernæst vil en effektiv anvendelse af administrative eller civile retsmidler ofte være så belastende, at en "supplerende" bødestraf vil forekomme unødvendig.

Udvalget finder af disse grunde ikke anledning til at stille forslag om, at forvaltningsmyndighederne forpligtes til at indgive politianmeldelse i alle tilfælde, hvor en lovovertrædelse er konstateret. Imidlertid finder et flertal i udvalget, at det meget beskedne antal straffesager på bygge- og miljøområdet dels indebærer en svækkelse af retshåndhævelsen, dels kan være udtryk for en svækket retssikkerhed i den forstand, at et meget tilfældigt udsnit af lovovertrædere strafforfølges. Udvalgs flertallet foreslår derfor, at der tilvejebringes hjemmel for at udarbejde regler, som forpligter forvaltningsmyndighederne til at indgive politianmeldelse for visse nærmere beskrevne lovovertrædelser. En bestemmelse herom er indeholdt i det nedenstående forslag i afsnit 11.5.3. Udformningen af sådanne regler kan volde problemer, fordi de omhandlede overtrædelser vanskeligt kan beskrives præcist. Imidlertid må det lovområde for lovområde være muligt med en tilstrækkelig grad af præcision at beskrive de klare og grove lovovertrædelser, som skal medføre politianmeldelse. Reglerne vil nok få en elastisk karakter, som overlader et skøn til forvaltningsmyndighederne, men - som på mange andre bygge- og miljøretlige områder - kan reglerne udfyldes ved hjælp af supplerende vejledning. Det forudsættes, at reglerne forinden deres fremkomst forhandles med såvel justitsministeriet som de kommunale organisationer. Mindretallet (de kommunale organisationers repræsentanter) deler opfattelsen af, at det er vanskeligt at udforme regler om, hvornår politianmeldelse skal foretages. Mindretallet drager den konsekvens heraf, at sådanne regler kun bør være vejledende for forvaltningsmyndighederne. Bindende regler herom vil let kunne føre til en for stiv og i forhold til borgerne for nidkær anmeldelsespraksis.

Udvalget har overvejet, om der burde stilles forslag om, at beslutninger om politianmeldelse helt skulle fjernes fra de kommunale råds beslutningsproces. Udvalget har således drøftet, om beføjelsen burde henlægges til borgmesteren (respektive den pågældende borgmester eller rådmand) som leder af den kommunale forvaltning. Udvalget har imidlertid ikke fundet tilstrækkelig anledning til

at stille et sådant forslag, der på afgørende måde vil bryde med de almindelige principper i den kommunale styrelseslov.

11.5.3. Samarbejdet om straffesagernes tilrettelæggelse.

I almindelighed er det politiets opgave at påse overholdelsen af love og vedtægter. Det følger af retsplejelovens § 108, stk.1, der fastlægger visse rammer for politiets virksomhed. Imidlertid indeholder mange særlove bestemmelser, som pålægger en anden forvaltningsmyndighed end politiet at påse overholdelsen af den pågældende lov, og i dag kan det i vidt omfang ikke betragtes som en egentlig politimæssig opgave at påse særlovgivningens overholdelse. Baggrunden herfor er, at særlovgivningen, der oprindeligt havde et begrænset område med bestemmelser af overvejende ordensmæssig karakter, nu regulerer en række centrale samfundsområder, som bl.a. er præget af komplicerede faglige, erhvervsmæssige og teknologiske forhold. De opgaver, der er forbundet med at føre tilsyn med særlovgivningens overholdelse, stiller derfor krav om et forvaltningspersonel med særlig sagkundskab og erfaring. Da den samme ekspertise er nødvendig for den løbende administration af særlovgivningen, kan det ikke undre, at særlovsmyndighederne i væsentligt omfang har overtaget tilsynsopgaverne.

Som beskrevet ovenfor i afsnit 11.2. og 11.3. har denne udvikling også haft praktiske konsekvenser for den administrative del af strafforfølgningen. Forvaltningsmyndighederne gennemfører almindeligvis de undersøgelser af teknisk og faglig karakter, som har til formål at belyse de nærmere omstændigheder ved en lovovertrædelse. Og hverken politi eller anklagemyndighed har faglig indsigt i de samfundsområdes skadevirkninger, der kan være forbundet med de forskellige lovovertrædelser. Politiets og anklagemyndighedens muligheder for at tilrettelægge og gennemføre straffesager på en effektiv måde afhænger derfor af bistand fra

forvaltningsmyndigheder, som ikke altid betragter strafforfølgning som en naturlig del af deres opgaver.

I den løbende debat om "miljøkriminalitet" har der været peget på, at en mere effektiv strafforfølgning burde sikres gennem etablering af et særligt "miljøpoliti" eller en særlig statsadvokatur for "miljøkriminalitet". Tanken forekommer nærliggende, fordi vendinger som "narkopolitiet" og "bagmandspolitiet" kan tages som udtryk for en tendens til specialisering af såvel politikorpset som anklagemyndigheden. Det må imidlertid ikke overses, at det samfundsmæssigt er forbundet med betydelige administrative og økonomiske fordele at udnytte den ekspertise, der vitterligt er til stede hos andre forvaltningsmyndigheder. Alene af den grund forekommer det urealistisk at etablere specialenheder i politiet eller anklagemyndigheden, som skulle råde over et sådant sagkyndigt personale (ingeniører, kemikere, biologer m.v.), at de selvstændigt kunne tilrettelægge og gennemføre straffesager for overtrædelse af bygge- og miljølovgivningen.

Imidlertid viser erfaringerne, at der er behov for at styrke tilrettelæggelsen af f.eks. straffesager om betydeligere overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven. Det skyldes ikke mindst, at en optimal forelæggelse af straffesagerne forudsætter, at politiet på hensigtsmæssig måde kan formidle nødvendige oplysninger om de konkrete eller generelle skadevirkninger samt de erhvervsøkonomiske forhold, der specielt præger miljøbeskyttelsesområdet. Denne forudsætning kan være vanskelig at opfylde, fordi straffesager af denne karakter på landsplan er - og formentlig fortsat vil være - forholdsvis få og spredte. Og selv om et hensigtsmæssigt samarbejde med miljømyndighederne om straffesagernes forberedelse kan etableres i den enkelte sag, er det givet, at samarbejdet bliver mindre ressourcekrævende, hvis politiet i almindelighed råder over personale, som gennem en særlig efteruddannelse og praktiske erfaringer har kendskab til de særegne forhold, der præger netop overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven. I denne sammenhæng er det heller ikke uden betydning, at den betydelige arbejdsbyrde, som efterforskning og

tiltalerejsning i større miljøsager kan indebære, kan lettes, såfremt sagerne behandles af politifolk, som har tilstrækkelige forudsætninger for - mere uafhængigt af miljømyndighederne - at foretage selvstændige vurderinger af de tvivlsspørgsmål og problemer, som sagerne kan rejse.

Et flertal i udvalget *foreslår* på denne baggrund, at justitsministeriet tager initiativer, som sikrer, at politiet ved behandlingen af større miljøsager råder over et personale, som gennem en særlig efteruddannelse og praktiske erfaringer har umiddelbare forudsætninger for at tilrettelægge straffesagerne bl.a. i nært samarbejde med miljømyndighederne. De praktiske erfaringer kunne eksempelvis opnås, såfremt rigspolitichefen i forbindelse med sagernes behandling - efter anmodning fra den enkelte politimester - kunne styrke den lokale politistyrke med personale.

Et mindretal (Zahle) foreslår, at der etableres et miljøpoliti som en særlig enhed under rigspolitichefen, justitsministeriet. Miljøpolitiets opgave skal for det første være at deltage i behandlingen af større miljøsager, hvis tilrettelæggelse overstiger det lokale politis kapacitet. Denne deltagelse i efterforskning og sagstilrettelæggelse skal ske under den lokale politimesters ansvar. Miljøpolitiet skal endvidere bistå det lokale politi, som søger om råd ved tilrettelæggelsen af de store eller små miljøsager, som politiet modtager til behandling. En sådan bistand er særligt påkrævet, fordi politiet ikke råder over - og ikke heller kan komme til at råde over - en miljømæssig sagkundskab, og politiet vil derfor i en ganske anden grad end i andre straffesager være afhængig af bistand fra særlige forvaltningsmyndigheder. Alligevel bør politiet være i stand til at foretage en selvstændig vurdering af efterforskningsresultatet, og særligt hvor den pågældende forvaltningsmyndighed under en eller anden form har medvirket i det ulovlige forhold, kan afhængigheden af den særlige forvaltningsmyndighed være problematisk. Endelig kan et miljøpoliti fungere som praktisk formidler af kontakt mellem politiet og de særligt sagkyndige, som det lokale politi kan ønske at komme i kontakt med. Mindretallet betoner, at miljøpolitiets personale ikke skal

opbygges med en sagkundskab, der træder i stedet for den sagkundskab, som forvaltningsmyndighederne i almindelighed repræsenterer. Miljøpolitiet skal fungere som en del af det samlede politikorps, og de der ansættes i miljøpolitiet skal efter kortere eller længere tid gå videre med henblik på tjeneste andetsteds inden for politiet. Herved opnås, at miljøpolitiets personale bevarer en rimelig forståelse af grovheden af forskellige former for strafbare forhold, således at man ikke ensopret fokuserer på miljøsager. Endvidere vil den fortsatte tjeneste andetsteds sprede erfaringerne fra arbejdet i miljøpolitiet til andre dele af korpset. Hvort stort et personale det er nødvendigt at afsætte til dette formål, kan der ikke siges noget om på det foreliggende grundlag. Men det følger af de funktioner, som miljøpolitiet skal varetage, at personalets størrelse må kunne variere over tiden, afhængigt af de vekslende behov for personaleindsats. Den organisatoriske opstramning af det politimæssige arbejde med miljøsager, som dette forslag om etableringen af et miljøpoliti indeholder, ses af mindretallet på linie med de forslag, som udvalget eller dets flertal i øvrigt stiller vedrørende såvel forvaltningsmyndighedernes som domstolenes behandling af miljøsager.

Desuden finder udvalget, at der gennem nærmere regler bør skabes sikkerhed for, at såvel politiet som anklagemyndigheden udnytter forvaltningsmyndighedernes ekspertise, og at forvaltningsmyndighederne yder den nødvendige bistand. Udvalget *foreslår*, at der på centrale områder udarbejdes regler, der svarer til rigsadvokatens meddelelse fra 1979 om behandling af sager om overtrædelse af levnedsmiddelloven og miljøbeskyttelsesloven (bilag 10 til denne betænkning) og miljøstyrelsens cirkulære fra 1979 om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven (bilag 11 til denne betænkning), og at der på områder med et større antal sammenlignelige og ikke ubetydelige lovovertrædelser, f.eks. råstofområdet, tilvejebringes vejledninger af samme karakter som miljøstyrelsens vejledning nr. 4/1981 om bekæmpelse af ulovlige vandløbsforureninger. Da erfaringerne viser, at det kan være vanskeligt at få sådanne regler til at fungere i praksis, *foreslår* udvalget tilli-

ge, at justitsministeriet anmoder politimestrene om at tage spørgsmålet om straffesagernes forberedelse op til drøftelse med bygge- og miljømyndighederne. På områder, hvor kommunalbestyrelsen er tilsynsmyndighed, kan spørgsmålet hensigtsmæssigt tages op i lokalnævnet, som efter retsplejelovens § 115 a kan drøfte "spørgsmål af fælles interesse for politiet og kommunalbestyrelserne i politikredsen". Dette forslag skal også ses i sammenhæng med en forventning om, at de i afsnit 11.5.2. foreslåede regler vedrørende politianmeldelse vil indebære en forøgelse i antallet af straffesager.

Et flertal i udvalget *foreslår* dernæst, at den nødvendige lovhjemmel for eventuelt at udarbejde bindende regler om forvaltningsmyndighedernes bistand til politiet tilvejebringes ved at indsætte følgende bestemmelse i de bygge- og miljøretlige love: "...ministeren kan fastsætte nærmere regler om, i hvilket omfang (vedkommende forvaltningsmyndighed) skal indgive politianmeldelse i anledning af konstaterede lovovertrædelser og yde bistand ved tilrettelæggelsen af straffesager." I affattelsen indgår det forslag, som udvalgsflertallet har stillet ovenfor i afsnit 11.5.2. Mindretallet (de kommunale organisationers repræsentanter), der heller ikke har kunnet tiltræde forslaget i afsnit 11.5.2., finder, at regler om forvaltningsmyndighedernes bistand til politiet vil omfatte så forskelligartede situationer, at de kun kan udarbejdes som vejledende.

Udvalget finder endvidere, at der er grund til at præcisere, at ekspertisen i de centrale styrelser m.v. med fordel kan udnyttes ved straffesagernes forberedelse og gennemførelse. I almindelighed må det naturligvis være anklagemyndigheden, der efter drøftelse med forvaltningsmyndigheden tager stilling til, om der skal rejses tiltale for overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen, og hvilken sanktion der skal nedlægges påstand om. På den anden side må der, navnlig når der er tale om betydelige lovovertrædelser, ikke være tvivl om, at anklagemyndigheden kan få bistand hos de centrale forvaltningsmyndigheder. Udvalget *foreslår* derfor, at de nærmere regler om forvaltningsmyndighedernes bistand til politiet ledsages af oplys-

ning om, at politiet og anklagemyndigheden om nødvendigt kan inddrage de centrale forvaltningsmyndigheder i straffesagernes forberedelse og gennemførelse.

Efter udvalgets opfattelse vil der i øvrigt, såfremt den af udvalget foreslåede ændring af miljøbeskyttelseslovens straffebestemmelse gennemføres (afsnit 10.6.2.), være et særligt behov for at få fastlagt en ensartethed i straffesagernes forberedelse og gennemførelse. Udvalget *foreslår*, at justitsministeriet ved bestemmelsens ikrafttræden dels anmoder anklagemyndigheden om nøje at følge udviklingen på området og dels tager hensigtsmæssige initiativer med det formål at øge en ensartet strafferetlig praksis tilvejebragt, f.eks. ved retningslinier for forelægelse af sager for statsadvokaterne og miljøstyrelsen eller gennem udsendelse af principielle afgørelser.

11.5.4. Domstolsbehandlingen.

I afsnit 11.4. er det nævnt, at den oprindelige opdeling mellem politisager og statsadvokatsager, som byggede på en generel vurdering af de forskellige lovovertrædelsers grovhed (mindre alvorlig henholdsvis alvorligere), har mindre betydning i dag. Umiddelbart synes der således ikke at være grund til uden videre at opretholde den almindelige ordning, at domsmænd ikke medvirker ved behandlingen af politisager. De mere praktisk og organisatorisk betoned overvejelser, der er afgørende for, om politimesteren eller stadsadvokaten skal have påtaleretten, kan ikke have nogen selvstændig betydning for en vurdering af, om domsmænd skal deltage i straffesagernes behandling. Spørgsmålet må vurderes på grundlag af selvstændige overvejelser.

Efter udvalgets opfattelse kunne sådanne overvejelser tage udgangspunkt i, at overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen indtager en central placering i den offentlige debat, og at den almindelige vurdering af overtrædelsernes samfundsmæssige skadevirkninger er undergået en væsentlig skærpelse. Disse forhold kunne tale for, at domsmænd medvirkede ved straffesagernes pådømmelse.

Imidlertid er udvalget bekendt med, at spørgsmålet om lægdommeres medvirken i straffesager er taget op til almindelig overvejelse i justitsministeriet. Udvalget finder derfor kun anledning til at foreslå, at spørgsmålet om domsmænds medvirken i sager om overtrædelse af bygge- og miljølovgivningen - især miljøbeskyttelsesområdet - kommer til at indgå i disse overvejelser. Udvalget forudsætter i denne forbindelse, at domsmænds eventuelle medvirken kun kan komme på tale i sager af større betydning, men at spørgsmålet om domsmænds medvirken også i sager, hvor der ikke nedlægges påstand om frihedsstraf, kommer til at indgå i overvejelserne.

I modsætning til domsmandsinstituttet, hvor der ikke stilles krav om særlige kvalifikationer hos de udpegede personer, står de særlige og helt få retsområder, hvor der anvendes sagkyndige lægdommere. Et eksempel herpå er straffesager, i hvilke sagkundskab til søforhold skønnes at være af betydning (retsplejelovens § 9, stk. 3, nr. 2, § 9 a, stk. 3, og § 18 a, stk. 2), men også ved behandlingen af sager om overtrædelser af §§ 23 b og c i lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring, der fastlægger arbejdsgiveres pligter om varslings forud for afskedigelser af større omfang, anvendes der sagkyndige lægdommere (retsplejelovens § 18 c).

Umiddelbart kan det synes vanskeligt at forklare, at andre straffesager ikke også behandles under medvirken af sagkyndige lægdommere. Særlovgivningen regulerer i dag en række centrale samfundsområder, der er præget af komplicerede faglige, erhvervs-mæssige og teknologiske forhold, og overtrædelser af denne lovgivning kan ofte have en sådan karakter, at deres grovhed ikke umiddelbart kan vurderes af domstolene, der ikke forudsættes at have særlig faglig indsigt i lovovertrædelsens samfundsmæssige skadevirkninger og økonomiske baggrund. Dette har imidlertid ikke medført, at sagkyndige lægdommere deltager i behandlingen af straffesager f.eks. for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven eller arbejdsmiljøloven, selv om det for så vidt kunne forekomme nærliggende.

Efter udvalgets opfattelse ville det dog være betænkeligt at anvende sagkyndige lægdommere i videre omfang. I realiteten ville en udbredt anvendelse af sagkyndige lægdommere indebære en strafferetspleje, som byggede på en række specialdomstole. Generelt set kunne det befrygtes, at resultatet ville blive ujævne og vilkårlige afgørelser på de enkelte lovområder og en vaklende proportionalitet i straf anvendelsen. I modsætning hertil skaber den nuværende organisation af domstolene en vis sikkerhed for, at anvendelsen af straf er underlagt et samfundsmæssigt helhedssyn. Dernæst synes det ikke nødvendigt at anvende sagkyndige lægdommere. Den indsigt, som domstolene naturligvis bør have i den enkelte lovovertrædelses baggrund og grovhed, kan formidles af anklagemyndigheden gennem straffesagernes tilrettelæggelse. Og på dette punkt er straffesager principielt ikke forskellige fra eksempelvis komplicerede erstatningssager, hvor det er op til sagens parter at formidle den nødvendige viden til domstolene. I den sammenhæng kan det også nævnes, at behandlingen af straffesager ikke kan sammenlignes med den regulering, der eksempelvis består i enten at bedømme en erhvervsvirksomheds miljømæssige forhold og fastlægge grænseværdier for forureningen eller at føre tilsyn med overholdelsen af sådanne grænseværdier. Og det forhold, at det kan kræve betydelig faglig ekspertise og erfaring at varetage den løbende administration af miljøbeskyttelsesloven, er ikke ensbetydende med, at den nødvendige viden om lovovertrædelsers baggrund, grovhed og samfundsmæssige skadevirkninger ikke kan formidles til andre end eksperter.

Udvalget finder derfor ikke anledning til at foreslå, at sagkyndige lægdommere anvendes ved behandlingen af straffesager for overtrædelse af bygge- og miljølovgivningen.

Afsnit 12. Myndigheder som bygherrer/ driftsherrer

12.1. Indledning

Ifølge kommissoriet skal udvalget undersøge, hvilke særlige håndhævelsesproblemer der forekommer, når kommuner og andre myndigheder direkte gennem deres myndighedsudøvelse eller i deres virksomhed i øvrigt, f.eks. som grundejere eller bygherrer, begår eller medvirker til ulovligheder inden for det bygge- og miljøretlige område.

Undersøgelsen falder som følge heraf i 2 afsnit. For det første vurderes i dette afsnit de situationer, hvor myndigheden som grundejer, bygherre eller driftsherre ikke overholder de regler, der gælder for den påtænkte eller udøvede aktivitet. For det andet omtales i afsnit 13 de situationer, hvor myndigheden gennem sin administration medvirker til, at der opstår ulovligheder, f.eks. ved at give forkerte tilladelser eller ved at træffe afgørelser uden at iagttage de gældende sagsbehandlingsregler.

Det offentliges virksomhed er i høj grad præget af, at offentlige myndigheder som led i løsningen af en række samfundsrelevante opgaver påtager sig at opføre og drive institutioner, forsyningsvirksomheder m.v. Det indgår f.eks. i kommunernes virksomhed at oprette og varetage driften af vandværker, spildevandsanlæg, forbrændingsanstalter og lossepladser, hvis etablering og drift er omfattet af en række forskellige bygge- og miljøretlige regler. Desuden vil kommunernes og amtskommunernes opgaver især på social-, sundheds-, undervisnings- og kulturområdet omfatte opførelse af institutioner, hvor bl.a. bygge- og planlægningslovgivningens regler bliver relevante. Tilsvarende forhold gør sig gældende på det statslige område,

hvor bl.a. virksomheder som DSB og Post- og Telegrafvæsenet er dominerende.

En offentlig myndighed, der forestår et byggeri eller udøver en virksomhed, skal overholde de samme bestemmelser som den private borger. Det er udvalgets almindelige indtryk, at de offentlige myndigheder også overholder de gældende regler. Men i alle organisationer kan der opstå fejl, og det sker da både i kommunale myndigheder og statsmyndigheder. Disse fejl kan være begrundet i misforståelse eller fejlfortolkning af love eller være rene "svipsere". Der kan dog også være tale om måske mere eller mindre bevidste tilsidesættelser af reglerne, men det er langt sjældnere.

Der findes ikke en statistik over de byggesager m.v., hvor myndigheder er bygherrer. Der er heller ingen opgørelse over antallet af lovovertrædelser fra myndighedernes side. Men det er udvalgets indtryk, at der er tale om forholdsvis få tilfælde.

I det følgende gives nogle eksempler fra den bygge- og miljøretlige lovgivning, hvor myndigheden selv har overtrådt loven. Eksemplerne kommenteres i afsnit 12.3.

12.2. Eksempler

1. Folketingets ombudsmands beretning for 1973, s. 71: I et område, der var udlagt til villakvarter, opstillede en kommune nogle midlertidige, flytbare skolepavilloner, igangsatte et permanent skolebyggeri samt oprettede en byggelegeplads. Et ændringsforslag til den gældende byplanvedtægt, der skulle muliggøre byggeriet,

var under behandling i boligministeriet, og vedtægten blev godkendt ca. 1 år efter påbegyndelsen af det permanente skolebyggeri.

Ombudsmanden udtalte, at kommunalbestyrelsen havde overtrådt byplanloven, og at det måtte lægges til grund, at det var sket forsætligt.

Kommunalbestyrelsen havde til forsvar for sin handlemåde henvist til det påtrængende behov, som fandtes for de pågældende institutioner i området. Efter ombudsmandens opfattelse lå der imidlertid ikke heri momenter, som havde kunnet retfærdiggøre kommunalbestyrelsens ulovlige dispositioner. Navnlig sås der ikke at være holdepunkter for at antage, at der havde været tale om en nødsituation, eller at der havde foreligget sådan konflikt imellem byplanlovens regler og andre love, f.eks. skolelovgivningen, at det havde været retligt umuligt for kommunalbestyrelsen at overholde byplanloven.

Ombudsmanden fandt kommunalbestyrelsens forhold overordentlig kritisable og lagde ved denne vurdering en særlig vægt på, dels at en handlemåde som den udviste var egnet til at svække respekten for administrationen, dels at den var en alvorlig krænkelse af den almindelige retsbevidsthed, idet den var udtryk for, at en offentlig myndighed havde tilsidesat regler, som myndighederne under strafansvar krævede overholdt af private.

Til belysning af den alvor, hvormed der måtte ses på sagen, fandt ombudsmanden at burde oplyse, at han, da han tog sagen op til undersøgelse, havde haft under overvejelse at forelægge den for anklagemyndigheden med henblik på overvejelse af spørgsmålet om tiltale- og straffebestemmelser. Når han dog havde fundet, at det ikke ville være uforvarsomt at behandle sagen som almindelig ombudsmandssag, berodte det dels på, at kommunalbestyrelsens handlemåde til dels lå forholdsvis lang tid tilbage (således at der ville blive spørgsmål om strafferetlig forældelse), dels på, at kommunalbestyrelsens handlemåde - selv om den som nævnt var overordentlig kritisabel - dog måtte bedømmes i lys af den presserende skolesituation og af den lange tid, der var medgået til boligministeriets behandling af tillægget til byplanvedtægten.

Ombudsmanden udtalte også, at den centrale myndigheds pligt til at gribe ind over for ulovlige forhold ikke mindst gjaldt, hvor en kommunalbestyrelse selv som bygherre tilsidesatte den gældende byplanvedtægt. Han udtalte sig imidlertid ikke om, på hvilken måde ministeriet burde have grebet ind.

2. Vestre landsrets dom i U.f.R. 1972, s. 801: En kommune havde iværksat et byggeri af et forbrændingsanlæg uden byggetilladelse, der dengang skulle gives af amtsrådet, og uden tilladelse til spildevandsafledning. Kommunen ved borgmesteren blev tiltalt for overtrædelse af bygge- og vandforsyningsloven. Vestre Landsret antog, at straffebestemmelserne i de nævnte

love også omfattede en kommune og idømte kommunen en bøde på 5.000 kr.

3. Bødeforelæg af 30. september 1980 fra politimesteren i Sønderborg: Af sag nr. 11 i afsnit 10.2.2.4 fremgår, at en kommune havde indvundet 7.000 m³ sand uden tilladelse efter råstofloven og vedtog en bøde på 2.000 kr. for denne overtrædelse.

4. Mariager rets dom af 18. september 1980: En kommune blev idømt en bøde på 3.000 kr. for overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 35 ved at have påbegyndt opførelse af kommunens materielgård med tilhørende saltlager, uden at godkendelse hertil var meddelt af amtsrådet.

5. I maj 1980 meddelte planstyrelsen en kommune, at styrelsen ikke kunne godkende et lokalplanforslag med tilhørende forslag til rammer for lokalplanlægningen (kommuneplanlovens § 15). Forslaget vedrørte placering af et fritidshjem i et værkstedsområde. Kommunalbestyrelsen meddelte derefter, at den pågældende ejendom, som var købt af kommunen, ville blive taget i brug til formålet, og at kommunen sideløbende ville tilvejebringe et revideret forslag til lokalplan og § 15-rammer.

Foranlediget heraf meddelte planstyrelsen i september 1980 kommunen, at etableringen af fritidshjemmet var i strid med den byplanvedtægt, der gjaldt for området, og som udlagde området til erhvervsformål (værkstedssområde). Planstyrelsen orienterede samtidig kommunen om, at kommunen ikke kunne dispensere efter kommuneplanlovens § 47, stk. 3, fordi der ikke var tale om en mindre betydende lempelse.

Fritidshjemmet blev alligevel indrettet, og tilsynsrådet, der blev opmærksom på sagen gennem nogle avisartikler, greb ind. Efter at have indhentet udtalelser fra kommunen og planstyrelsen påtalte tilsynsrådet i september 1981 kommunens handlemåde, men stillede indtil videre sagen i bero på kommunens tilvejebringelse af en lokalplan. Tilsynsrådet har senest i en skrivelse af 12. maj 1982 pålagt kommunen at tilvejebringe den fornødne lokalplan snarest og senest inden udgangen af 1983.

6. Folketingets ombudsmands beretning for 1978, s. 186: En kommune lod i 1975 rejse en 23 m høj fritstående antennemast på et fællesareal for en kommunal udstyknings.

Ombudsmanden kritiserede, at kommunen ikke i forbindelse med opførelsen af anlægget havde taget udtrykkelig stilling til, om dette kunne ske uden dispensation fra byplanvedtægtens områdebestemmelser (åben lav boligbebyggelse). Derimod havde kommunen dispenseret fra den dagældende bygge- og vandforsyningslovens højdebestemmelser.

Ombudsmanden lagde til grund, at kommunen var kompetent myndighed til at træffe de(n) omtalte beslutning(er). Da kommunalbestyrelsen tillige var bygherre,

undersøgte ombudsmanden, om dette burde medføre en kompetenceforskydning, jfr. herom i afsnit 4.7.7.

Ombudsmanden overvejede også boligministeriets behandling af klagesagen, idet boligministeriet havde udtalt, at "man udfra almindelige forvaltningsretlige principper kun i ganske særlige tilfælde kan anse sig for beføjet til at ændre eller omgøre meddelte tilladelser til skade for modtageren". Herom udtalte ombudsmanden, at denne opfattelse i almindelighed ikke kunne give anledning til kritik. Ombudsmanden fandt imidlertid, at det var klart, at de synspunkter, der lå til grund for denne opfattelse, typisk ikke gjorde sig gældende eller i hvert fald ikke havde samme vægt, når modtageren af den begunstigende forvaltningsafgørelse - som i den foreliggende sag - var identisk med den myndighed, der havde truffet afgørelsen (i 1. instans).

7. Folketingets ombudsmands beretning for 1973, s. 344: Arbejdet med anlæg af Københavns Lufthavn Vest (Tune) blev påbegyndt juni 1971 på eksproprierede arealer i landzone. Placeringen af lufthavnen var drøftet med bl.a. de kommunale myndigheder, og fredningsmyndighederne havde godkendt projektet.

Boligministeriet blev opmærksom på sagen i april 1971 og orienterede lufthavnsvæsenet om, at by- og landzonelovens regler skulle overholdes. Der blev herefter søgt om zonelovstilladelse og om byggetilladelse til bl.a. terminal og kontroltårn. Zonelovsmyndighederne udtalte, at etableringen af lufthavnen burde ske på grundlag af et forudgående omfattende planlægningsarbejde med det formål at sikre, at der ikke ved lufthavns drift blev påført den omliggende bymæssige bebyggelse væsentlige gener.

Under hensyn til de foreliggende folketingsbeslutninger om lufthavnens etablering og de med henblik herpå allerede trufne foranstaltninger fandt boligministeriet - uanset at det grundlæggende byplanarbejde endnu ikke havde kunnet afsluttes - imidlertid efter omstændighederne ikke at burde modsætte sig, at de fornødne dispensationer fra by- og landzoneloven blev meddelt til terminalbygning og tårn m.v., der ifølge det oplyste var nødvendige for selve lufthavnens drift. Samtidig hermed blev det understreget, at det ikke var uden betænkelighed, at boligministeriet ikke havde fastholdt det berettigede krav om, at anlægget ikke blev iværksat uden efter den fornødne forudgående planlægning. Boligministeriet havde imidlertid ved den givne tilladelse lagt vægt på, at anlægget af lufthavnen med startbaner og opførelsen af den aktuelle bebyggelse allerede var så vidt fremskredet, at en opretholdelse af kravet om en afslutning af byplanarbejdet som grundlag for en tilladelse nu måtte betragtes som urealistisk.

Ombudsmanden udtalte, at der ved påbegyndelsen af bygge- og anlægsarbejderne var begået overtrædelse af byggeoven og by- og landzoneloven, og at han fandt dette meget beklageligt. Ombudsmanden bemærkede, at det vel kunne give anledning til en vis tvivl, om zonelov-

en var anvendelig, men der blev lagt vægt på, dels at Københavns Lufthavnsvæsen i april 1971 af vedkommende ressortministerium (dengang boligministeriet) var blevet gjort bekendt med, at zonelovens regler skulle anvendes, dels at Københavns Lufthavnsvæsen på et væsentligt tidligere tidspunkt i hvert fald burde have været opmærksom på spørgsmålet og søgt det afklaret, eventuelt ved henvendelse til boligministeriet.

Sagens forholdsvis alvorlige karakter beroede efter ombudsmandens opfattelse på, at Københavns Lufthavnsvæsen havde begået ikke blot formelle overtrædelser af den gældende lovgivning, herunder navnlig af by- og landzonelovens regler, men havde undladt ved henvendelse til zonelovsmyndigheden på et rimeligt tidligt tidspunkt at medvirke til, at de planlægningshensyn, som lå til grund for by- og landzoneloven, kunne blive varetaget på en tilfredstillende måde.

12.3. Kommentarer til eksemplerne

Det er udvalgets indtryk, at nogle overtrædelser skyldes manglende detailkendskab til de relevante retsregler. Dette kan navnlig være tilfældet, hvor byggeforberedelsen forstås af en anden forvaltning end den, der har ansvaret for den daglige administration af den bygge- og miljøretlige lovgivning. På undervisningsområdet har der således været sager, hvor de planlægningsmæssige forhold og spørgsmålet om zonelovstilladelse først var afklaret på et senere tidspunkt end påkrævet. Det er karakteristisk, at det ofte er anført, at man regnedemed, at alle tilladelser forelå, når undervisningsministeriet havde givet sin tilladelse til skoleudbygningen. Desuden anføres det, at der var et presserende behov for de pågældende bygninger. Disse begrundelser adskiller sig - bortset fra visse nuancer - i princippet ikke fra de begrundelser, offentlige myndigheder bliver mødt med fra private, der overtræder lovgivningen. Det er i øvrigt værd at bemærke, at den overvejende del af disse sager tidsmæssigt falder i de første år efter kommunalreformen i 1970.

Når den pågældende myndighed både er bygherre/driftsherre og forvaltningsmyndighed, kan årsagen til lovovertrædelsen også være en anden fortolkning af en mindre præcis lovbestemmelse end den, der anlægges af klageinstansen. Praktiske eksempler herpå er fortolkningen af bestemmelserne om lokal-

planpligt i kommuneplanlovens § 16, stk. 3, og § 47, stk. 4. Der er dog forekommet enkeltstående tilfælde, hvor en myndighed efter, at en fortolkningstvivl var afklaret, alligevel har handlet i strid med den fastlagte retsstilling, se således sag nr. 5 i afsnit 12.2.

12.4. Retshåndhævelse over for offentlige myndigheder

Som det fremgår, skal offentlige myndigheder som bygherre/driftsherre overholde samme bestemmelser som den private borger. Og de retsmidler, der står til rådighed over for den private borgers overtrædelser, kan også anvendes over for offentlige myndigheder.

Som eksempel på anvendelse af konstaterende standsningspåbud skal nævnes, at Fyns amtskommune i januar 1982 gav en kommunalbestyrelse påbud om at indstille driften af en sorterings- og omlastningsstation for containeraffald, der var etableret uden godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Kommunen indstillede derefter driften og ansøgte om den nødvendige godkendelse. Til sammenligning kan nævnes, at miljøankenævnet - når afgørende hensyn ikke taler herimod - fastsætter fristen for efterkommelse af forbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42 under hensyntagen til, at den ulovligt etablerede virksomhed skal have lejlighed til at ansøge om den nødvendige godkendelse.

I almindelighed bliver offentlige myndigheders lovovertrædelser næppe behandlet anderledes end private overtrædelser. Umiddelbart kunne det derfor virke påfaldende, at der praktisk taget ikke inden for de sidste ca. 10 år kan findes eksempler på, at kommunale eller statslige myndigheders overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen har resulteret i gennemførelse af fysisk lovliggørelse, jfr. afsnit 7.1. Udvalget er kun bekendt med ét tilfælde - nemlig skydemuren i Ganløse, som blev opført af forsvarsministeriet i strid med by- og landzoneloven og naturfredningsloven, og som senere måtte rives ned.

Forklaringen herpå er utvivlsomt for det

første, at offentlige myndigheders overtrædelser er fåtallige, og for det andet, at fysisk lovliggørelse overhovedet ikke - heller ikke i forhold til private bygherrer/driftsherrer - indtager nogen dominerende plads i håndhævelsen af bygge- og miljølovgivningen, men snarere er en undtagelse fra den almindelige praksis vedrørende retlig lovliggørelse, jfr. afsnit 6. I forlængelse heraf er det væsentligt at erindre, at selv om en offentlig myndighed overtræder lovgivningen, er det ikke dermed givet, at den pågældende aktivitet er uønsket og ikke vil kunne tillades. Den offentlige myndighed har samme ret som private borgere til at ansøge om retlig lovliggørelse, og vurderingen af, om der skal ske retlig eller fysisk lovliggørelse, vil givetvis blive præget af, at overtrædelserne er begået af en offentlig myndighed. Baggrunden herfor er, at eksempelvis kommunerne skal handle på fællesskabets vegne til fremme af almenvellet. Dette gælder også ved beslutninger om anlæg af offentlige institutioner. Derfor må det nok forventes, at de kommunale og amtskommunale aktiviteter er af en sådan karakter, at den nødvendige tilladelse i de allerfleste tilfælde også ville være blevet givet, eventuelt betinget af f.eks. en tilpasning til omgivelserne. De kriterier, der indgår i overvejelserne om retlig lovliggørelse, jfr. afsnit 6.2.4., får således en særlig karakter, når overtrædelserne er begået af en offentlig myndighed.

Spørgsmålet om at vise hensyn og velvilje får på andre områder ikke så stor vægt, når offentlige myndigheder er involveret. Som nævnt i afsnit 7.1. indeholder bygge- og miljølovgivningen i vidt omfang bestemmelser, hvorefter forvaltningsmyndighederne kan meddele konstitutive påbud i anledning af forhold, der må betragtes som mangelfulde, men som indtil påbudet har været lovlige. Når bestemmelser af denne karakter bringes i anvendelse over for offentlige myndigheder, kan der være en tendens til en mere restriktiv administration end over for private bygherrer/driftsherrer. I praksis anvendes miljøbeskyttelsesloven bestemmelser om konstitutive påbud - eksempelvis § 44 - ikke helt sjældent over for offentlige myndigheder, og den i lovens § 1, stk. 3, fastlagte af-

vejning mellem på den ene side hensynet til miljøet og på den anden side virksomhedens samfundsmæssige nytte m.m. fører hyppigt til skærpede miljømæssige normer for driften af offentlige (og koncessionerede) virksomheder. Forklaringen er, at offentlige virksomheder ikke på samme måde som private er underlagt konkurrencevilkår.

Med de nævnte modifikationer behandles offentlige myndigheder på samme måde som private bygherrer/driftsherrer. Lovgivningen giver da heller ikke støtte for, at der skulle være forskelle i retshåndhævelsen, og i almindelighed vil der ikke være særlige håndhævelsesproblemer i forhold til offentlige myndigheders overtrædelser.

Den fuldstændige sidestilling mellem offentlige myndigheders og privates overtrædelser er imidlertid kun fuldt ud dækkende, når lovgivningen afskærer vedkommende myndighed fra at udøve beføjelser i forhold til gennemførelsen/driften af egne byggerier, virksomheder m.v. Er der helt eller delvist sammenfald mellem den offentlige bygherre/driftsherre og forvaltningsmyndigheden, opstår der særlige spørgsmål omkring retshåndhævelsen. En gennemgang af disse spørgsmål foretages i afsnit 12.5.

Sidestillingen brydes også af, at offentlige myndigheders virksomhed er underlagt særlige kontrol- eller tilsynsmyndigheder. For de kommunale råds vedkommende kan de kommunale tilsynsmyndigheder efter omstændighederne anvende sanktioner i henhold til § 61 i den kommunale styrelseslov. Sanktionsmulighederne er omtalt i afsnit 12.6. Desuden er den virksomhed, som statslige og i et vist omfang også kommunale myndigheder udøver, underlagt folketingets ombudsmands kontrol, jfr. afsnit 12.7.

Spørgsmålet om strafansvar for offentlige myndigheders overtrædelser af særlovgivningen behandles i afsnit 12.8.

12.5. Identitetsproblemer

Som beskrevet i afsnit 4.7.7. har lovgivningen i en vis udstrækning overført kontrollen med en forvaltningsmyndigheds egne aktivi-

teter til et andet forvaltningsorgan. Dette er tilfældet i miljøbeskyttelsesloven, hvorefter amtsrådet og kommunalbestyrelserne - uafhængigt af den i øvrigt gældende kompetencefordeling - fører tilsyn med hinandens forurenende virksomheder m.v. Desuden er der i miljøbeskyttelsesloven gennemført den kompetenceforskydning, at hverken kommunalbestyrelser eller amtsråd kan meddele godkendelse til egne særligt forurenende virksomheder. Og efter byggelovgivningen kan kommunalbestyrelsen ikke meddele dispensationer til kommunale byggerier, men kan dog selv meddele byggetilladelse og føre tilsyn med byggeriets udførelse.

Den øvrige bygge- og miljøretlige lovgivning fastlægger ingen kompetenceforskydning ved kommunernes og amtskommunernes egne aktiviteter, men den fastlagte kompetencefordeling kan på den anden side medføre, at en offentlig myndighed i praksis er afskåret fra at udøve beføjelser i forhold til egne aktiviteter. Dette gælder navnlig for statsmyndigheder på grund af decentraliseringen, men forekommer naturligvis også for andre forvaltningsmyndigheder. Eksempelvis vil det som oftest følge af vandforsyningslovgivningens bestemmelser, at kommunalbestyrelsen ikke kan meddele tilladelse til vandindvinding for et kommunalt vandværk.

I en række tilfælde er det imidlertid den kompetente forvaltningsmyndighed, der påser, at den selv handler lovmedholdeligt som bygherre/driftsherre. Eksempelvis påser den amtskommune, der ønsker at indvinde grus til vejanlæg, selv, at der foreligger tilladelse efter råstofloven, og at gravningen foregår i overensstemmelse med tilladelsens vilkår. Og kommunalbestyrelsen påser selv, at der foreligger de eventuelt nødvendige dispensationer fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser i kommuneplanloven, og at der ikke meddeles tilladelse til udførelse af kommunale foranstaltninger, før der er tilvejebragt den nødvendige lokalplan (kommuneplanlovens § 16, stk.3, og § 47, stk. 4).

Den manglende kompetenceforskydning indebærer egentlig ikke, at der er en mindre opdagelsesrisiko for offentlige myndigheders lovovertrædelser. Derimod er der en risiko

for, at der ikke bliver reageret over for en mulig overtrædelse, før en privat borger eller en central myndighed - måske mere eller mindre tilfældigt - bliver opmærksom på forholdet. En tilsvarende risiko består imidlertid også i tilfælde, hvor en offentlig myndighed på den ene eller den anden måde har "medvirket" til en privat overtrædelse.

Det synes navnlig at være inden for bygge-lovens og kommuneplanlovens område, at spørgsmålet om forvaltningsmyndighedens handlemåde som bygherre/driftsherre har givet anledning til overvejelser. Og det afgørende spørgsmål for retshåndhævelsen kan da være, hvilke beføjelser klagemyndigheden eller "overtilsynsmyndigheden" kan udøve i forhold til kommunale overtrædelser.

Det er f.eks. forekommet, at en kommunalbestyrelse har påbegyndt en aktivitet, uden at en lokalplan først var tilvejebragt. Miljøministeriet (planstyrelsen) har da en retlig pligt til at skride ind over for vedkommende kommune. I sag nr. 1 i afsnit 12.1. har ombudsmanden da også udtalt, at den centrale myndigheds - dengang boligministeriets - pligt til at gribe ind "naturligvis ikke mindst (gjaldt), hvor der var tale om, at kommunalbestyrelsen selv som bygherre til-sidesatte den gældende byplanvedtægt". Ombudsmanden udtalte sig ikke om, på hvilken måde ministeriet burde have grebet ind. Der kan imidlertid ikke være tvivl om, at planstyrelsen i et sådant tilfælde i hvert fald har ret og pligt til at gøre kommunalbestyrelsen bekendt med lovovertrædelsen og søge at formå kommunalbestyrelsen til at ophøre med aktiviteten, indtil den nødvendige lokalplan er tilvejebragt. Med andre ord kan planstyrelsen nedlægge et konstaterende standsningspåbud.

Det er derimod til en vis grad uafklaret, hvorledes en kommunes lovovertrædelse kan forfølges, hvis et standsningspåbud ikke efterkommes. Såfremt der var tale om en privat lovovertrædelse, kunne et standsningspåbud om nødvendigt følges op af et fogedforbud. Men det er ikke ganske givet, at "overtilsynsmyndigheden" kan begære fogedforbud nedlagt over for en ulovlig aktivitet, der udøves af den kompetente forvaltningsmyndighed som bygherre/driftsherre, jfr. afsnit

8.4. Derimod er det utvivlsomt, at amtstilsynsrådet kan anvende sanktioner efter § 61 i den kommunale styrelseslov med henblik på gennemtvangelse af et standsningspåbud, jfr. afsnit 12.6.

De særlige problemer omkring retshåndhævelsen opstår for så vidt først, når der skal tages stilling til spørgsmålet om retlig eller fysisk lovliggørelse. Der er ingen tvivl om, at den kommunale tilsynsmyndighed kan bistå med henblik på at sikre opfyldelsen af en klagemyndigheds afgørelse, og at den kommunale tilsynsmyndighed også i andre tilfælde kan pålægge en kommunalbestyrelse at lovliggøre et ulovligt forhold som den er blevet bekendt med enten af egen drift eller efter henvendelse fra en borger eller en central ressortmyndighed. Imidlertid må retlig lovliggørelse være afvist, før der i givet fald er grundlag for at stille krav om fysisk lovliggørelse, jfr. afsnit 6 og 7. Men det er kommunalbestyrelsen, der selv som forvaltningsmyndighed er herre over, om der skal ske retlig lovliggørelse. Kommunalbestyrelsen kan således efterfølgende meddele den nødvendige byggetilladelse eller dispensation fra gældende byplan- og lokalplanbestemmelser m.v. Og kommunalbestyrelsen kan også i almindelighed selv tilvejebringe den nødvendige lokalplan. Derimod kan kommunalbestyrelsen ikke meddele dispensation efter bygge-lovgivningen på grund af bestemmelserne i bygningsreglementet om kompetenceforskydning.

I almindelighed er det formentlig ikke særligt problematisk, at kommunalbestyrelsen efterfølgende kan lovliggøre egne byggerier gennem udstedelse af byggetilladelse. De særlige problemer, der kan opstå om overholdelse af byggelovgivningens materielle krav, kan eventuelt afklares under en klage efter bygge-lovens bestemmelser eller på den måde, at arntstilsynsrådet pålægger kommunalbestyrelsen at ansøge om den nødvendige dispensation fra byggelovgivningens krav respektive at tilvejebringe materielt lovligt forhold.

I modsætning hertil står kommuneplan-loven, hvor miljøministeren (planstyrelsen) nok kan stille krav om lovliggørelse, men ikke har almindelige beføjelser til at gribe re-

gulerende ind, når kommunalbestyrelsen har valgt at gennemføre retlig lovliggørelse. Kommunalbestyrelsen kan således forholdsvis ubundet ved lokalplan lovliggøre egne byggerier m.v., og kommunalbestyrelsens efterfølgende meddelelse af dispensation efter kommuneplanlovens regler til egne ulovlige byggerier kan ikke påklages, idet kommuneplanlovens bestemmelser begrænser klageadgangen til retlige spørgsmål. Dette adskiller sig imidlertid ikke fra tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har overtrådt lokalplanpligten eller dispensationsbestemmelserne i forbindelse med opførelse af et privat byggeri, jfr. afsnit 6.3.

12.6. De kommunale tilsynsmyndigheders sanktionsmuligheder

I den kommunale styrelseslov findes bestemmelser om et almindeligt tilsyn med kommunerne. Det almindelige tilsyn udøves af amts-tilsynsrådene/indenrigsministeriet. Tilsynets indhold er dels et legalitetstilsyn, d.v.s. at der kan gribes ind over for en kommunalbestyrelses ulovlige handlinger eller undladelser, dels et hensigtsmæssighedstilsyn, hvor det i visse tilfælde kan hindres, at den enkelte kommunalbestyrelse træffer beslutninger, der - selv om de ikke er ulovlige - strider mod det samlede samfunds interesser. På bygge- og miljøområdet er det kun legalitetstilsynet, der kan være aktuelt.

Ved udøvelsen af legalitetstilsynet har den kommunale tilsynsmyndighed forskellige reaktionsmuligheder. Den kommunale styrelseslovs § 61 nævner udtrykkeligt tre muligheder: Annullation, tvangsbøder og erstatningssag med henblik på at gøre et personligt ansvar gældende over for enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Efter den kommunale styrelseslovs § 61, stk. 1, kan den kommunale tilsynsmyndighed sætte en kommunalbestyrelses beslutning ud af kraft, når beslutningen findes stridende mod lovgivningen. Efter praksis kræves det, at beslutningen er klart stridende mod lovgivningen. Den kommunale tilsynsmyndighed

kan ikke sætte en anden beslutning i stedet for den, der annulleres.

I stk. 2 bestemmes, at den kommunale tilsynsmyndighed træffer de nødvendige foranstaltninger, herunder eventuelt bestemmelser om tvangsbøder, hvis en kommunalbestyrelse har handlet i strid med lovgivningen, herunder har undladt at udføre en foranstaltning, hvortil den var forpligtet.

Tvangsbøder kan ligesom annullation kun anvendes, hvor der er en tilstrækkelig klarhed. Det vil sige, at det skal være klart, at den foranstaltning, der skal fremtvinges, påhviler kommunen og er hjemlet i loven. Tvangsbøder skal ikke nødvendigvis pålægges samtlige medlemmer af kommunalbestyrelsen. Da formålet er at fremtvinge opfyldelsen af en forpligtelse, skal tvangsbøder ikke pålægges de medlemmer, der har stemt for, at forpligtelsen skulle opfyldes, men som er kommet i mindretal. Principielt anerkendes det ikke, at medlemmerne undlader at stemme, men retsstillingen for medlemmer, der ikke stemmer, er dog ikke helt afklaret. Spørgsmålet behandles i indenrigsministeriets udvalg om ansvarsplacering i kommunestyret.

Er den fornødne klarhed ikke til stede, kan den kommunale tilsynsmyndighed anlægge et anerkendelsessøgsmål mod kommunalbestyrelsen ved domstolene.

Hvis medlemmer af en kommunalbestyrelse har udvist forsømmelse eller skodesløshed i forbindelse med udførelse af deres hverv og ved denne adfærd har påført kommunen et tab, har den kommunale tilsynsmyndighed mulighed for at rejse et erstatningssøgsmål ved domstolene, jfr. § 61, stk. 2, 2. pkt.

Den kommunale tilsynsmyndighed kan tage en sag op til behandling på et hvilket som helst grundlag, der giver formodning om, at en kommunalbestyrelse har handlet ulovligt. De mest praktiske eksempler er klager fra et mindretal i kommunalbestyrelsen, fra borgere eller en henvendelse fra ressortmyndigheden.

Hvor der er særlige klagesystemer, må en klage normalt behandles af klageinstansen. Det gælder både klager over materielle forhold og klager over formelle spørgsmål (procedurefejl, inhabilitet m.v.), som rejses i for-

bindelse med den materielle klage. Såfremt en klage alene angår et formelt spørgsmål, kan den behandles af både klageinstansen og af den kommunale tilsynsmyndighed. Her foreligger altså en dobbeltkompetence.

Den kommunale tilsynsmyndighed kan også behandle klager over formelle spørgsmål i tilfælde, hvor klage i øvrigt er udelukket, navnlig på grund af endelighedsbestemmelser.

Der kan endvidere være brug for den kommunale tilsynsmyndigheds bistand, når det drejer sig om at gennemtvinge en afgørelse fra en klageinstans, idet kun de kommunale tilsynsmyndigheder kan anvende tvangsmidlerne over for kommunerne. I de fleste tilfælde vil kommunalbestyrelsen rette sig efter klageinstansens afgørelser, men i de (undtagelsestilfælde, hvor dette ikke sker, kan ressortmyndigheden rette henvendelse til den kommunale tilsynsmyndighed og anmode om bistand til gennemtvangseisen.

Den kommunale tilsynsmyndighed vurderer principielt selv, om betingelserne for dens indskriden er opfyldt - det vil navnlig sige, om der foreligger et tilstrækkeligt klart lovbrud. Den kommunale tilsynsmyndighed vil normalt, men dog ikke ubetinget, lægge ressortmyndighedens lovfortolkning til grund. Den selvstændige vurdering får i praksis navnlig betydning på ulovbestemte områder, når spørgsmålet om lovligheden må afgøres ud fra uskrevne retsgrundsætninger, herunder kommunalretlige principper. Det beror endvidere på den kommunale tilsynsmyndigheds eget skøn, hvilke sanktioner den anser for nødvendige at benytte i det konkrete tilfælde. Sanktioner efter § 61 vil kun blive anvendt, hvis den kommunale tilsynsmyndighed skønner, at mindre indgribende sanktioner som f.eks. kritik og henstillinger vil være utilstrækkelige.

12.7. Folketingets ombudsmand

Folketingets ombudsmand kan over for statslige myndigheder og - i det omfang han er kompetent - over for kommunale myndig-

heder udtale kritik og komme med henstillinger om behandlingen af de forelagte sager.

Om overtrædelser, hvor kommunale myndigheder som bygherrer, driftsherrer eller lignende har overtrådt loven, har ombudsmanden som en generel holdning tilkendegivet, at myndighedernes tilsidesættelser af regler, som de selv under strafansvar krævede overholdt af private, var egnet til at svække respekten for den offentlige administration og var en alvorlig krænkelse af den almindelige retsbevidsthed.

I de tilfælde, hvor der er udtalt kritik i ombudsmandens beretning med angivelse af den myndighed, der har begået fejlen, er dette en sanktion, der i praksis må tillægges en ikke ringe betydning, ikke mindst i præventiv henseende.

12.8. Strafansvar for myndigheder

Det forekommer, at særlovsovertrædelser forfølges ved en straffesag mod den involverede myndighed. På miljøbeskyttelseslovens område er der eksempler, specielt i forbindelse med anlæg og drift af kommunale lossepladser og modtagepladser for kemikalieaffald. I modsætning hertil er et strafansvar for den statslige myndighed som sådan utænkeligt og stridende mod det gældende system. Derimod er der ikke noget i vejen for, at den ansvarlige enkeltperson kan drages strafferetligt til ansvar.

De praktiske tilfælde er derfor de kommunale myndigheders lovovertrædelser, og den følgende redegørelse vedrører kun disse situationer.

Det er udvalgets indtryk, at den myndighed, der overvejer at anmelde en kommunal myndighed, også inddrager det synspunkt, om en påtale på anden måde end gennem straf vil være en tilstrækkelig reaktion på overtrædelser, f.eks. gennem den offentlige omtale, der kan blive resultatet. Dette synspunkt er specifikt for offentlige myndigheders lovovertrædelser, og det inddrages i hvert fald ikke ved vurderingen af, om en privat skal søges drages strafferetligt til ansvar. I de sager, der er direkte sammenlign-

lige med private lovovertrædelser, er det udvalgets indtryk, at anmeldelsespraksis tilstræbes at ligge op ad den - i øvrigt ret tilbageholdende - praksis, der gælder for private lovovertrædelser.

Hvis en kommunal myndighed har begået en lovovertrædelse, kan et strafansvar rettes dels mod den eller de konkret ansvarlige enkeltpersoner, dels mod myndigheden (den kollektive enhed) som sådan. Hvis der findes en ansvarlig enkeltperson, er denne stillet i strafferetlig henseende nøjagtigt som en privat enkeltperson, og strafansvaret er betinget af forsæt eller uagtsomhed.

Straffebestemmelserne i de bygge- og miljøretlige love indeholder regler om bødeansvar for selskaber og andre kollektive enheder. Den almindeligt anvendte formulering er - som i miljøbeskyttelseslovens § 84, stk. 2 - følgende: "For overtrædelse, der begås af aktieselskaber, andelsselskaber eller lignende, kan der pålægges selskabet som sådant bødeansvar." Kommuner og amtskommuner antages i domspraksis at falde ind under bestemmelsen. Den ledende landsretsdom er refereret som sag nr. 2 i afsnit 12.2., og den er siden efterfulgt af byretsdomme. Der er tale om et objektivt ansvar, d.v.s. at strafansvaret ikke er betinget af forsæt eller uagtsomhed hos myndigheden (den kollektive enhed).

Som begrundelse for kollektive enheders bødeansvar er det bl.a. anført, at en overtrædelse af særlovgivningen kan indebære en økonomisk fordel for den kollektive enhed, og at der på erhvervsmæssige områder kan være et behov for at tilskynde virksomhederne til at skabe kontrol- og sikkerhedsforanstaltninger, som kan forebygge lovovertrædelser.

Bødeansvaret rettes - når der er tale om private selskaber - mod den kollektive enhed som sådan ved dennes processuelle repræsentant, d.v.s. enten direktøren eller bestyrelsens formand. Ved kommunale myndigheders lovovertrædelser rettes strafansvaret mod (amts)kommunen ved (amts)borgmesteren. Dette betyder, at bøden udredes af kommunekassen, d.v.s. at den betales af kommunens borgere.

De kommunale myndigheder sidestilles

altså med private kollektive enheder, selv om den begrundelse, der er anført for de private kollektive enheder, næppe er fuldt ud dækkende. I hvert fald tilsigtes det ikke at opnå fortjeneste i den kommunale virksomhed.

En straffesag imod en offentlig myndighed må forventes i almindelighed ikke at adskille sig fra behandlingen af en sag, hvor tiltale er rejst mod en privat person eller virksomhed. Dog kan det få betydning for samarbejdet med anklagemyndigheden, hvis den pågældende myndighed ellers havde været den naturlige anmelder eller samarbejdspartner for anklagemyndigheden ved private lovovertrædelser. Dette vil navnlig være tilfældet, hvor den pågældende myndighed selv er tilladelses- og tilsynsmyndighed. Med hensyn til strafudmålingen er der den forskel, at det utvivlsomt vil være en skærpende omstændighed, at en overtrædelse begås af den myndighed, der er forvaltningsmyndighed efter den pågældende lov.

12.9. Udvalgets overvejelser

Udvalgets overvejelser har taget udgangspunkt i, at en myndighed, der som bygherre eller driftsherre overtræder lovgivningen, i alt overvejende grad behandles som en privat bygherre, men at der er mindre forskelle.

Med hensyn til praksis om retlig lovliggørelse er det udvalgets indtryk, at retlig lovliggørelse oftere finder sted for offentlige byggerier end for private. Men dette er som nævnt næppe begrundet i en mere lemfældig holdning, men i at generelle samfundsmæssige interesser i højere grad vil spille ind i afvejningen og tale imod fysisk lovliggørelse.

Retsmidlerne er indrettet med henblik på privates lovovertrædelser. Retsmidlerne kan dermed virke fremmede, når der er tale om myndigheders overtrædelser af lovgivningen som bygherre eller driftsherre.

Alligevel er der næppe særlige håndhævelsesproblemer knyttet til de tilfælde, hvor det er en offentlig myndighed, der har tilsidesat reglerne. Dette skyldes, at de implicerede myndigheder - bortset fra ganske få tilfælde

- retter sig efter centrale myndigheders afgørelser eller henstillinger.

Udvalget finder ikke anledning til specielt på dette område at foreslå retsmidlerne styrket. Disse er snarere bedre end over for private, der overtræder loven på tilsvarende måde. De af udvalgets forslag, der tilsigter at forbedre håndhævelsen over for private, vil selvsagt også få virkning over for offentlige myndigheder.

Imidlertid kan der i tilfælde, hvor den offentlige bygherre/driftsherre tillige er forvaltningsmyndighed, opstå en særlig situation, der ikke fuldt ud kan sidestilles med privates overtrædelser. Dette sammenfald kan betyde, at der kun vil blive reageret mod en overtrædelse, hvis den anmeldes fra privat side eller hvis den centrale myndighed mere tilfældigt får kendskab til forholdet.

Sådanne situationer er dog meget sjældne og adskiller sig med hensyn til mulige konsekvenser af lovovertrædelsen ikke fra tilfælde, hvor en offentlig myndighed har "medvirket" til en privat lovovertrædelse. Et flertal i udvalget kan bl.a. derfor ikke anbefale, at de almindeligt gældende kompetenceregler forlades, jfr. nærmere i afsnit 4.7.7. Flertalsforslaget i afsnit 4.7.8. om, at vedkommende centrale myndighed kan udøve førsteinstansens beføjelser i retshåndhævelsesøjemed, når dette er påkrævet, indeholder hjemmel for den centrale myndighed til direkte indgriben også i disse særlige situationer. Hvis overtrædelsen består i en tilsidesættelse af lokalplanpligten i forbindelse med den pågældende kommunes egne aktiviteter, vil flertalsforslaget i afsnit 6.4.3. bevirke, at kommunen ikke længere på egen hånd kan beslutte retlig lovliggørelse.

Der opstår også ved gennemførelse af et strafansvar de samme problemer som for private kollektive enheder, hvor det kan være svært at finde enkeltpersoner, der kan drages til ansvar på grund af anonyme fejl eller uklare ansvarsforhold.

Det kan efter udvalgets opfattelse forekomme stødende, at man søger at gennemføre et strafansvar mod (amts)kommuner, når dette ikke er tilfældet ved statslige overtrædelser. Det er dog ikke muligt at rejse en straffesag mod staten (et ministerium) som

kollektiv enhed. Udvalget har her overvejet, om man helt skulle begrænse bødeansvarsreglerne til at gælde private kollektive enheder. For på denne måde at undtage alle offentlige myndigheder fra strafansvar kan anføres, at andre reaktionsmuligheder, f.eks. gennem de kommunale tilsynsmyndigheder eller offentlig - negativ - omtale, kan være af lige så stor præventiv betydning som et egentligt strafansvar. På den anden side kan anføres, at det også kan være stødende, hvis (amts)kommuner på ganske tilsvarende måde som private overtræder lovgivningen, men reaktionen blot kan blive en påtale fra den centrale myndighed i stedet for en - for den private - følelig bøde. Udvalget skal desuden pege på, at fortolkningen af bødeansvarsreglerne til også at gælde kommunale myndigheder ikke hviler på en så klar og utvivlsom hjemmel, som man kunne ønske. Desuden er den begrundelse, der kan anføres for strafansvaret for private kollektive enheder, næppe fuldt ud dækkende.

En videre overvejelse af disse problemer (og fremsættelse af egentlige forslag) falder imidlertid uden for udvalgets kommissorium og er omfattet af kommissoriet for indenrigsministeriets udvalg om ansvarsplacering i kommunestyret.

Afsnit 13. Privates ulovlige aktiviteter, hvori en offentlig myndighed har “medskyld”

13.1. Indledning

I afsnit 12 er beskrevet de situationer, hvor myndigheden som bygherre eller driftsherre ikke overholder de regler, der gælder for den påtænkte eller udøvede aktivitet. I dette afsnit behandles de situationer, hvor myndigheden gennem sin administration medvirker til, at der opstår ulovligheder i forbindelse med privates aktiviteter.

Sådanne situationer kan f.eks. forekomme, når en bygherre eller en virksomhed foretager en ulovlig handling eller aktivitet helt eller delvist i tillid til en offentlig myndigheds udtrykkelige eller stiltiende tilladelse. En "forkert" tilladelse kan bero på en fejlfortolkning, f.eks. når en byggetilladelse udstedes under tilsidesættelse af lokalplanpligten efter kommuneplanloven. Eller der skrives ikke ind mod en ulovlig aktivitet, som myndigheden har eller burde have kendskab til. Det kan også tænkes, at en byggetilladelse udstedes i strid med en pligt til at holde tilladelsen tilbage, indtil nødvendig tilladelse fra anden myndighed foreligger. Også på anden måde end ved at give ulovhjemlede tilladelser, kan myndigheder medvirke til, at der opstår ulovligheder. Der kan også begås fejl i forbindelse med den formelle behandling af sagen f.eks. ved, at et påbud i en forureningssag ikke forhåndsvarsles.

Problemstillingen om, hvilke virkninger myndigheds fejl får, er velkendt fra den almindelige forvaltningsretlige ugyldighedslære, og også på det bygge- og miljøretlige område får disse grundsætninger betydning. Det er uundgåeligt, at fejl som de nævnte fører til en svækket retshåndhævelse. Der vil på grund heraf være større tendens til at lovliggøre retligt, og det bliver vanskeligere at gen-

nemtvinge fysisk lovliggørelse. Det er den absolutte undtagelse, at denne type myndighedsfejl medfører strafferetlige sanktioner over for den pågældende myndighed, hvori- mod der kan gøres et erstatningsretligt ansvar gældende, hvis der er private, der lider tab på grund af fejlene.

13.2. Myndighedsfejl på bygge- og miljøområdet

I det foregående afsnit 4-10 er der i forbindelse med den generelle beskrivelse af gældende ret på de forskellige lovområder givet en redegørelse for, hvorledes reglerne overholdes - også af myndighederne, og der er stillet forskellige forslag til forbedring af forholdene. I dette afsnit gives et resume af, i hvilket omfang og på hvilke områder der navnlig optræder myndighedsfejl i forbindelse med administrationen af lovgivningen.

13.2.1. Tilsyn.

Myndighedsfejl i forbindelse med tilsynet forekommer navnlig som passivitet eller mangelfuld opfyldelse af en tilsynspligt.

Specielt om indsatsen på miljøbeskyttelsesområdet fremgår det i afsnit 4.3.4 in fine, at der efter miljøministeriets opfattelse er behov for en betydelig forøgelse af indsatsen med hensyn til tilsyn og kontrol, og at det nok må erkendes, at indsatsen på området er varierende. Hvor tilsynsindsatsen er svagest,

må der ske en forøget ressourceindsats - simpelthen for at leve op til lovens krav. Et effektivt tilsyn er også en forudsætning for en effektiv retshåndhævelse. Miljøministeriet har desuden udtalt, at det i mange kommuner, især de mindre, kniber med at få overholdt reglerne om bortskaffelse af olie- og kemikalieaffald, og at det bl.a. skyldes det manglende opfølgingsarbejde i kommunerne over for de private virksomheder. Bortset herfra er der ikke generelle tilkendegivelser om problemer i forbindelse med myndighedernes opfyldelse af deres eventuelle tilsynspligt.

I afsnit 4.5. er generelt redegjort for de retlige reaktionsmuligheder, når en tilsynspligt tilsidesættes. Disse reaktionsmuligheder kan spænde fra ombudsmandskritik over bl.a. påbud fra en centralmyndighed og til straf efter straffelovens § 157 om grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed. Denne bestemmelse gælder dog ikke for hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg. Men efter § 61 i den kommunale styrelseslov kan amts tilsynsrådet pålægge medlemmer af kommunale råd tvangsbøder for at fremtvinge opfyldelse af en handlepligt og herunder også en tilsynspligt. Selv om disse reaktionsmuligheder foreligger, skal der utvivlsomt konstateres helt uacceptable forsømmelser af en ganske klar tilsynspligt, før mere indgribende sanktioner søges bragt i anvendelse. Udvalget er ikke bekendt med tilfælde, hvor et mangelfuldt tilsyn inden for den bygge- og miljøretlige lovgivning har bevirket andre retlige reaktioner end henstillinger eller kritik. En tilsidesættelse af en tilsynspligt kan desuden efter omstændighederne pådrage myndigheden et erstatningsansvar, hvis tilsidesættelsen af tilsynspligten har påført nogen et tab. Udvalget er imidlertid heller ikke bekendt med sådanne tilfælde i praksis.

Manglende efterkommelse af en tilsynspligt kan på den anden side fremkalde svage reaktioner over for den private, der har overtrådt lovgivningen. Flere utrykte domme viser, at domstolene hyppigt anser mangler ved tilsynet som en strafnedsættende omstændighed. Dette gælder specielt tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden gennem længere tid

har haft kendskab til ulovligheden uden at gribe ind.

En særlig situation foreligger, hvor en kommunalbestyrelse udsteder byggetilladelse på et tidspunkt, hvor forholdet til anden lovgivning ikke er afklaret. Her har kommunalbestyrelsen altså ikke opfyldt sin tilsynspligt med hensyn til at sikre, at de relevante tilladelser foreligger. Det er udvalgets opfattelse, at reglerne herom vel ikke er fuldt tilfredsstillende, men dog yder en temmelig høj sikkerhed for, at også anden lovgivning af betydning bliver overholdt. Reglerne er imidlertid næppe fuldt indarbejdede i alle kommuner.

Det er udvalgets opfattelse, at byggelovens ordning kan bidrage til en svækket retshåndhævelse, fordi ordningen er begrænset til at angå forskrifter i anden lovgivning, som administreres af kommunalbestyrelsen. Der er flere årsager til dette. Udstedelsen af byggetilladelsen vil i praksis medføre, at vedkommende anden myndighed i overvejende grad foretager retlig lovgiggørelse, selv om bygherren som udgangspunkt selv bærer ansvaret for, at lovgivningen overholdes. Der vil normalt heller ikke være tale om at drage den pågældende bygherre strafferetligt til ansvar. Retspraksis viser forståeligt nok, at kommunens byggetilladelse tillægges en undskyldende virkning, således at den begåede lovovertrædelse ikke bliver straffet, eller at straffen i givet fald bliver mindre. Dette bevirker også, at anklagemyndigheden normalt ikke vil rejse tiltale i sådanne sager. Udvalget foreslår i afsnit 4.7.4. ændrede regler i byggeloven, der indebærer, at kommunernes pligt til at holde byggetilladelsen tilbage gælder, når en afgørelse efter anden lovgivning kan føre til, at byggeriet slet ikke kan opføres det pågældende sted eller dog til betydelige ændringer af projektet.

13.2.2. Sagsbehandlingsfejl.

Som tidligere nævnt kan myndighedsfejl bestå i, at der træffes afgørelser, uden at eventuelle særlige sagsbehandlingsregler er iagttaget. På de lovområder, der her er tale om, er

det navnlig naboorienteringskravet i bygge-loven og kommuneplanloven samt reglerne om forhåndsvarsling af påbud på miljøbeskyttelsesområdet, der er behandlet i afsnit 6 og 7.

Eksempler på manglende naboorientering er beskrevet i afsnit 6.3.2. (sag nr. 2, 8 og 10). I afsnit 6.3.4.2. er der givet en redegørelse for virkningerne heraf. Om forhåndsvarsling henvises til afsnit 7.4.

Med hensyn til manglende naboorientering fremgår det, at byggestyrelsen og planstyrelsen anser fejlen for en generelt væsentlig mangel - i hvert fald som udgangspunkt, idet styrelserne dog ikke statuerer ugyldighed af den meddelte dispensation allerede af den grund og uden hensyntagen til de konkrete omstændigheder. De samlede momenter i en sag om manglende eller mangelfuld naboorientering vil ofte føre til, at klagemyndigheden ikke statuerer ugyldighed af den meddelte dispensation. Dispensationen står da ved magt trods den begåede fejl, men naboen kan eventuelt få den, der har modtaget og udnyttet dispensationen, dømt til at foretage fysisk lovliggørelse eller at betale erstatning. Også kommunen kan være erstatningsansvarlig over for naboen. Naboen adgang til at kræve fysisk lovliggørelse begrænses imidlertid, hvis kommunalbestyrelsen vælger at foretage en formel retlig lovliggørelse ved - efter korrekt naboorientering - at gentage dispensationen. Naboen kan da kun på rent naboetligt grundlag opnå en dom, hvorved dispensationsmodtageren tilpligtes at foretage fysisk lovliggørelse. Hvis klagemyndigheden statuerer ugyldighed af dispensationen, har kommunalbestyrelsen pligt til at få forholdet lovliggjort. Valget mellem, om dette skal ske ved retlig eller fysisk lovliggørelse, kan også i dette tilfælde resultere i, at dispensationen gentages efter, at der er sket korrekt naboorientering. Som det fremgår af afsnit 6.4.3. finder udvalget denne retsstilling rimelig.

Problemstillingen på miljøbeskyttelsesområdet er en anden. De sagsbehandlingsregler, der her er fastsat, tilsigter at beskytte driftsherrens interesse. Retsvirkningerne af fejl på dette område vedrører derfor fysisk lovliggørelse. Baggrunden herfor er, at et lovliggørel-

sespåbud, der ikke er forhåndsvarslet, kan blive ugyldigt efter de samme generelle og/eller konkrete væsentlighedssynspunkter, som er beskrevet for forudgående naboorientering. I givet fald kan påbudet ikke håndhæves, før det er gentaget med egentlig forhåndsvarsling.

13.2.3. Ulovlige tilladelser.

Som tidligere nævnt kan privates ulovlige aktiviteter skyldes, at myndighederne har givet forkerte eller ulovhjemlede tilladelser. Disse problemer er beskrevet generelt i afsnit 6.3., hvor der også er givet en række eksempler fra den bygge- og miljøretlige lovgivning på denne type fejl.

I afsnit 6.3.3. er der redegjort generelt for virkningerne af udnyttelsen af en tilladelse, som en myndighed har meddelt uden hjemmel, specielt med henblik på mulighederne for at afvise retlig lovliggørelse.

Det fremgår heraf, at det langt fra er enhver retlig mangel ved en meddelt tilladelse, som medfører, at den ulovlige tilladelse også bliver ugyldig. Af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger følger, at ulovlige tilladelser i vidt omfang må opretholdes. Dette skyldes først og fremmest et hensyn til den, der har modtaget tilladelsen, og dette hensyn bliver yderligere forstærket af en udnyttelse af tilladelsen. På den anden side kan subjektive forhold hos adressaten, f.eks. kendskab til eller formodning om ulovligheden, afsvække dette hensyn. Spørgsmålet om opretholdelse af den ulovlige tilladelse beror på en konkret afvejning af de enkelte momenter i den konkrete sag. Disse vil i vid udstrækning tale til fordel for en accept af de faktiske forhold, men udgangspunktet kan dog brydes af det almindelige hensyn til en effektiv retshåndhævelse, ligesom den generelle karakter og den konkrete grovhed af ulovligheden kan føre til ugyldighed af tilladelsen til trods for adressatens gode tro. Gennemgangen af praksis viser, at afvejningen af de krydsende hensyn som regel fører til, at en ulovlig tilladelse, der er blevet udnyttet, ikke bliver kendt ugyldig.

De praktiske vigtige tilfældegrupper er beskrevet i afsnit 6.3.4 og omfatter navnlig de tilfælde, hvor en byggetilladelse er udstedt i strid med lokalplanpligt efter **kommuneplanlovens** § 16, stk. 3, og § 47, stk. 4.

Når det ulovlige forhold på denne måde er etableret efter en udtrykkelig myndighedstilladelse, forstærkes tendensen til at afstå fra at kræve fysisk lovliggørelse. Efter udvalgets opfattelse understreger dette nødvendigheden af, at kommunerne får pligt til at holde en byggetilladelse tilbage i videre omfang end i dag. Udvalgets forslag herom (afsnit 4.7.4.) løser imidlertid ikke problemet, når kommunen ved tilsidesættelse af lokalplanpligten efter kommuneplanloven har udstedt en for så vidt ulovlig tilladelse.

Efter udvalgsflertallets opfattelse (alle medlemmer bortset fra de kommunale organisationers repræsentanter) er gældende ret i disse situationer ikke tilfredsstillende. For det første er det ofte usikkert, hvilken administrativ myndighed der kan statuere ugyldighed af den ulovligt meddelte tilladelse. Men navnlig er det uheldigt, at kompetencen til at beslutte og gennemføre retlig lovliggørelse ved efterfølgende lokalplan som regel eksklusivt tilkommer den kommunalbestyrelse, som har begået ulovligheden. Det er stødende for den almindelige retsfølelse, at det er lovovertræderen selv, der bestemmer de retlige og økonomiske konsekvenser af ulovligheden. Og behandlingen af det efterfølgende lokalplanforslag bliver en skueproces med risiko for en generel devaluering af offentlighedsreglerne. Udvalgsflertallet foreslår på denne baggrund i afsnit 6.4.3., at det til supplerung af den foreslåede adgang til bindende forhåndsbesked om lokalplanpligt, jfr. afsnit 5.9.5., bestemmes i **kommuneplanloven**, dels at den private, som har udnyttet en ulovligt meddelt tilladelse, har pligt til at berigtige det ulovlige forhold, medmindre miljøministeren bestemmer andet, dels at forholdet ikke uden ministerens samtykke kan lovliggøres ved en efterfølgende lokalplan. Den private vil efter almindelige erstatningsregler kunne få sit tab som følge af et krav om fysisk lovliggørelse dækket af kommunen, og det er udvalgsflertallets vurdering, at bestemmelsen - og dens anvendelse

blot én gang - vil føre til, at der slet ikke opstår de tilfælde, som bestemmelsen omhandler. Mindretallet finder, at de meget få tilfælde, hvor lokalplanpligten tilsidesættes, er så indbyrdes afvigende og tilsidesættelserne oftest af så begrænset rækkevidde, at generelle lovbestemmelser om forhåndsbesked og om ugyldighed af den ulovligt meddelte tilladelse ikke kan anbefales.

13.2.4. Myndighedsfejls diskulperende virkning.

Af afsnit 10.6.1. fremgår, at domstolenes strafudmåling påvirkes af manglende effektivitet og konsekvens i forvaltningens administration. En svag og usikker administration må nødvendigvis føre til en mild strafferetlig bedømmelse af overtrædelser. På den anden side kan det være helt rimeligt, at forvaltningsmyndigheden ikke straks efter kendskab til en overtrædelse anvender de formelle administrative retsmidler. Hvis forvaltningen vælger at optage forhandling med den pågældende virksomhed om foranstaltninger til afhjælpning af overtrædelser, bør dette - selv om virkeliggørelsen trækker ud - ikke uden videre føre til en svagere strafferetlig sanktion, såfremt tiltale senere rejses.

13.3. Ansvar for myndighedsfejl

13.3.1. Erstatningsansvar.

Det offentliges erstatningsansvar for fejl i forbindelse med myndighedsudøvelse følger i det væsentlige samme regler, som gælder i den almindelige erstatningsret.

En af grundbetingelserne for at ifalde et erstatningsansvar er, at der foreligger et ansvarsgrundlag. Udgangspunktet er en culpamålestok, der dog generaliseres, således at ansvarsbedømmelsen ikke så meget beror på en vurdering af den enkeltes adfærd som på overvejelser af, hvilke krav der bør stilles til den offentlige virksomhed, der har medført skaden. Særligt strenge krav vil blive stillet

ved indgribende afgørelser om påbud, forbud eller afslag. På den anden side stilles der lempeligere krav inden for det offentliges kontrol- og tilsynsvirksomhed. F.eks. medfører bygningsmyndighedens tilsynspligt med et byggeri ikke, at den bliver erstatningsansvarlig for fejl ved byggeriet. Det fremgår af U.f.R. 1963, s.934 og U.f.R. 1976, s. 444. Begge sager er referet ovenfor i afsnit 4.5. Det anførte udelukker på den anden side ikke, at bygningsmyndigheden i særlige tilfælde kan tænkes at blive ansvarlig for fejl, som den normalt ikke hæfter for. Men der skal formentlig være begået ret grove fejl for, at et mangelfuldt tilsyn kan pådrage tilsynsmyndigheden erstatningsansvar. Muligt kan dog også mindre grove fejl medføre et erstatningsansvar, hvis tilsynet er begrundet i og særligt indrettet på fareafværgelse.

Offentlige myndigheder kan også ifalde erstatningsansvar som følge af de afgørelser, der træffes, og dette er der talrige eksempler på, navnlig med hensyn til ulovlige (ugyldige) tilladelser.

Erstatning og ugyldighed er i et vist omfang knyttet til de samme retlige betingelser, men der er ikke fuldstændig identitet. På den ene side vil grundlaget for erstatning ofte være til stede, når en afgørelse kendes ugyldig, men det er ikke en logisk nødvendighed. På den anden side kan det offentlige også blive ansvarlig for tab i forbindelse med ulovlige afgørelser, som af særlige grunde - f.eks. af hensyn til adressaten - må blive stående som gyldige. I disse tilfælde er den erstatningsberettigede typisk en krænkede nabo. Desuden kan det offentlige ifalde erstatningsansvar for faktiske handlinger eller undladelser, der jo ikke falder ind under grundsætningerne om ugyldighed. Erstatning kan derfor enten være supplement til ugyldighed eller træde i stedet for ugyldighed.

Hvis de myndighedsfejl, der begås, er sagsbehandlingsfejl, er det ikke givet, at disse er ansvars pådragende. Kravet i den almindelige erstatningsret om årsagsforbindelse mellem den begåede fejl og tabet betyder, at kun de fejl, der er væsentlige - det vil sige har haft indflydelse på afgørelsens indhold - kan bevirke et erstatningsansvar. Derimod vil der ved fejl som urigtig retsanvendelse i de aller-

fleste tilfælde ikke være problemer med årsagsforbindelsen, og de vil i videre omfang være erstatnings pådragende.

På planlægningsområdet er det som tidligere beskrevet i afsnit 6.3. meget ofte tilfældet, at ulovlige tilladelser bliver stående som gyldige. Det erstatningsspørgsmål, der opstår, bliver derfor i de fleste tilfælde om tredemand (en krænkede nabo) kan gøre et krav gældende mod kommunen. Eksempler på sådanne erstatningssager er ikke helt sjældne. Der henvises her til sag nr. 3, 9, 13 og 14 i afsnit 6.3.2.

Erstatningen udredes af den pågældende offentlige kasse - kommunekassen eller statskassen. Udvalget er ikke fra det bygge- og miljøretlige område bekendt med eksempler på, at erstatningsansvaret er søgt overført på de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer eller den ansvarlige enkeltperson, selv om muligheden foreligger i henhold til § 61, stk. 2, i den kommunale styrelseslov.

Retstilstanden med hensyn til offentlige myndigheders erstatningsansvar for tab opstået som følge af forhold, der ikke kan karakteriseres som uforsvarlige (ud fra en sædvanlig erstatningsretlig culpabedømmelse), er ikke ganske afklaret. I de senere år er der i domstolens praksis - dog ikke på dette lovområde - set eksempler på, at forvaltningsmyndigheder er pålagt erstatningsansvar på et grundlag, som vanskeligt lader sig forene med den tidligere herskende opfattelse, hvorefter ansvaret - såfremt der ikke forelå nogen forsømmelse fra forvaltningens side - måtte forudsætte enten ekspropriation eller anvendelse af naborettens erstatningsregler.

Det må konkluderes, at retsstillingen med hensyn til myndighedens ansvar for fejlagtige afgørelser i hvert fald er baseret på en culpabedømmelse, men at der formentlig også kan pålægges ansvar i et videre omfang, der dog ikke kan fastlægges præcist.

13.3.2. Straf.

Straffeloven indeholder én bestemmelse, der kan blive aktuel. I § 157 fastsættes, at den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, og

som gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjeneestens eller hvervets udførelse, kan straffes med bøde eller hæfte. Uden for bestemmelserne falder de hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg. Dette betyder, at kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke kan straffes efter denne bestemmelse. Det er derimod tvivlsomt, om borgmestre eller rådmænd, hvis hverv kun indirekte hviler på offentlige valg, er omfattet. Disse spørgsmål tages op i indenrigsministeriets udvalg om ansvarsplacering i kommunestyret.

Et strafansvar for myndigheds fejl baseret på særlovgivningens strafbestemmelser og på medvirkenssynspunkter blev søgt gennemført i sagen om motel Krik Vig, jfr. referatet i afsnit 6.3.2. af sag nr. 6, og U.f.R. 1981, s. 569. Landsretten fastslog, at by- og landzonelovens strafbestemmelse ikke indeholder hjemmel til at pålægge en kommune som sådan strafansvar i anledning af den lovgivning, der var nævnt i anklageskriftet (zone-loven, kommuneplanloven og byggeloven). Der kan næppe drages videregående konklusioner fra denne dom med hensyn til, om man på andre lovområder i givet fald ville kunne gennemføre et strafansvar baseret på medvirkenssynspunkter.

13.4. Udvalgets overvejelser

På baggrund af udvalgets gennemgang af sager med myndighedsfejl, er det udvalgets opfattelse, at der i langt de overvejende tilfælde er tale om småfejl, der begås tilfældigt. Det er ikke odiøst, at der forekommer sådanne fejl. Retssystemet er bygget op med toinstans behandlinger netop for at skabe mulighed for at rette fejlene i rimelig tid, og før der opstår uoprettelige skadevirkninger. Der kan være tale om forsætlige fejl, men de allerfleste fejl er dog utvivlsomt udtryk for de svipsere, som fra tid til anden vil optræde i enhver administration.

Som det er beskrevet i de foregående afsnit, er det imidlertid uundgåeligt, at sådanne fejl fører til en noget svækket retshånd-

hævelse. Dette skyldes de forvaltningsretlige grundsætninger om ugylldighed. Disse er baseret på retssikkerhedssynspunkter og fører gennemsnitligt til rimelige resultater. Passivitet på miljøbeskyttelsesområdet kan dog resultere i væsentlige miljøskader. Til imødegåelse heraf foreslår udvalget, at pligten for de lokale forvaltningsmyndigheder til at påse lovgivningens overholdelse bliver lovfæstet, og at pligtens indhold og omfang bliver afklaret.

Kun på et enkelt område finder et flertal i udvalget (alle medlemmer bortset fra de kommunale organisationers repræsentanter), at også uforsætlige fejl kan få så stødende virkninger, at der gennem ændrede regler bør animeres til en øget agtpågivenhed. Det gælder tilsidesættelsen af lokalplanpligten, hvor udvalgsflertallet stiller de i afsnit 5.9.5. og 6.4.3. nævnte forslag. Det er flertallets opfattelse, at forslagene i væsentlig grad vil reducere og måske helt eliminere antallet af sådanne sager.

Hvis man vil tilstræbe yderligere at forebygge uforsætlige fejl, vil det let føre til krav til personalesammensætningen i de kommunale forvaltninger eller til overvejelser om hensigtsmæssigheden af den nuværende kommunestruktur. Udvalget finder ikke, at retshåndhævelseshensyn kan begrunde dette.

De meget få grove og forsætlige fejl, der begås, kan føles særdeles krænkende, hvis de ikke kan sanktioneres på rimelig vis. Spørgsmålet herom falder imidlertid uden for udvalgets kommissorium og vil blive behandlet af det udvalg, som indenrigsministeriet har nedsat (udvalget om ansvarsplacering i kommunestyret).

Bilag 1

Miljøministeriet

Departementet

København, den 30. juli 1981

Boligministeriet

Indenrigsministeriet

Justitsministeriet

Amtsrådsforeningen i Danmark

Kommunernes Landsforening

I løbet af 70'erne er der sket en meget kraftig forøgelse af mængden af regler, der regulerer fast ejendoms udnyttelse. Bygge- og anlægsarbejder kræver ofte tilladelse efter adskillige love, og i praksis knyttes der normalt en lang række vilkår til tilladelserne. Endvidere åbner de fleste lovgivninger inden for området muligheder for at meddele påbud, nedlægge forbud o.s.v. Det er som altovervejende hovedregel kommunerne, der - bl.a. i forbindelse med byggesagsbehandlingen - skal påse, at lovgivningens regler, vilkår og påbud m.v. overholdes.

Parallelt med fremkomsten af den øgede regulering kan der tilsyneladende konstateres et øget antal tilfælde, hvor bygge- eller anlægsarbejder sættes i værk eller tages i brug uden de fornødne tilladelser, i strid med fastsatte vilkår eller udstedte påbud m.v. Kommuner og amtskommuner følger tilsyneladende en ret uensartet praksis over for sådanne lovovertrædelser.

I de seneste år er der tillige forekommet enkeltstående tilfælde, hvor kommunale myndigheder direkte eller indirekte har været omtalt i forbindelse med lovovertrædelser af den nævnte art. Dette har givet anledning til diskussion af, hvorvidt de sanktionsmuligheder, der står til rådighed for overordnede myndigheder, de omboende og offentligheden i øvrigt, er hensigtsmæssige eller tilstrækkelige.

I februar 1981 tilkendegav miljøministeren

og boligministeren, at de fandt det ønskeligt nærmere at få undersøgt hele spørgsmålet om håndhævelse af den bygge- og miljøretlige lovgivning.

Spørgsmålet har været drøftet mellem boligministeriet, miljøministeriet, indenrigsministeriet og justitsministeriet.

Disse drøftelser er resulteret i, at indenrigsministeren har besluttet at nedsætte et udvalg, der har til opgave at undersøge spørgsmålet om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i et bredt område af den kommunale forvaltning.

Drøftelserne er endvidere resulteret i, at boligministeren og miljøministeren har besluttet at nedsætte et udvalg til at undersøge spørgsmålene om håndhævelse af de bygge- og miljøretlige forskrifter.

Under hensyn til det under indenrigsministeriet iværksatte arbejde vedrørende den kommunale forvaltning i almindelighed vil udvalget ikke skulle udarbejde forslag til ændringer i de sanktionsmuligheder, der står til rådighed, når kommuner eller andre myndigheder direkte begår eller medvirker til ulovligheder inden for det bygge- og miljøretlige område. Men udvalget skal derimod undersøge, hvilke håndhævelsesproblemer, der forekommer i sådanne tilfælde. Udvalget skal i denne forbindelse påpege de eventuelle særlige problemer, der måtte rejse sig på det bygge- og miljøretlige område, således at udvalgets undersøgelser tillige kan indgå i

grundlaget for indenrigsministeriets udvalgs overvejelser om sanktionsmuligheder.

Udvalget under miljøministeriet har følgende kommissorium:

1. En undersøgelse af omfanget og karakteren af problemer i forbindelse med håndhævelse af de bygge- og miljøretnlige regler.
2. En undersøgelse af de særlige problemer, der rejser sig på det bygge- og miljøretnlige område i tilfælde, hvor kommunale eller andre myndigheder direkte gennem deres myndighedsudøvelse eller i deres virksomhed i øvrigt, f.eks. som grundejere eller bygherrer, begår eller medvirker til ulovligheder.
3. En undersøgelse og vurdering af de muligheder, der står til rådighed for bygge- og miljømyndighederne i de tilfælde, hvor bygherrer, virksomheder m.v. ikke overholder den bygge- og miljøretnlige lovgivning samt myndighedernes praksis i retshåndhævelsen.
4. Fremkomme med forslag til eventuel ændring af lovgivning eller til andre initiativer med henblik på at forbedre mulighederne for håndhævelse af den bygge- og miljøretnlige lovgivning over for bygherrer, virksomheder m.v., bortset fra lovgivningen

om ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder i kommunalforvaltningen.

Udvalget får følgende sammensætning:

- 1 medlem udpeges af miljøministeriet
- 1 medlem udpeges af boligministeriet
- 1 medlem udpeges af indenrigsministeriet
- 1 medlem udpeges af justitsministeriet
- 1 medlem udpeges af Kommunernes Landsforening
- 1 medlem udpeges af Amtsrådsforeningen

Overfredningsnævnets formand Bendt Andersen er udpeget til formand for udvalget og kontorchef Anne Birte Boeck er udpeget som miljøministeriets medlem. Miljøministeriet har samtidig udpeget professor, dr. jur. Henrik Zahle, Københavns Universitet og kontorchef Claus Tønnesen, Handelshøjskolen i København til personlige medlemmer af udvalget.

Udvalgets sekretariatsforretninger varetages af miljøministeriet i samarbejde med boligministeriet.

Det bør tilstræbes, at udvalgsarbejdet fremskyndes mest muligt, så det kan være færdigt i begyndelsen af 1982.

På denne baggrund skal man anmode ... om at udpege et medlem til udvalget.

Erik Holst

Jørgen Bjerring

Bilag 2

Indenrigsministeriet

København, den 10. juli 1981

Miljøministeriet

Indenrigsministeriet har besluttet at iværksætte et udvalgsarbejde med henblik på at overveje behovet for ændringer i lovgivningen om ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder i kommunalforvaltningen, herunder eventuelle ændringer af den kommunale styrelseslovs § 61 og den tilsvarende bestemmelse i lov om Københavns kommunes styrelse.

Udvalget vil få følgende kommissorium:

"Udvalget har til opgave at overveje behovet for at søge gennemført ændringer i lovgivningen om

- placering af ansvar for ulovlige beslutninger eller undladelser inden for kommunalforvaltningen, herunder i kommunale fællesskaber og i de sociale udvalg, når disse handler inden for deres selvstændige kompetence, og
- de retlige reaktionsmuligheder over for sådanne handlinger og undladelser, herunder strafansvar og erstatningsansvar, samt mulighederne for eventuelt at indføre et bodsinstitut og en adgang for de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder til at hjemvise sager til fornyet behandling og til i forbindelse hermed at udstede pålæg, samt en adgang for indenrigsministeren, som øverste tilsynsmyndighed til at forlange sager indbragt til afgørelse i ministeriet.

I udvalgets overvejelser skal foruden de kommunalpolitiske organers virksomhed inddrages de enkelte kommunalpolitikeres, herunder borgmestres, rådmænds og ud-

valgsformænds handlinger og undladelser. I denne forbindelse skal tillige overvejes, hvilket omfang straffelovens indskrænkninger i strafansvar for personer, hvis hverv hviler på offentlige valg, bør finde anvendelse på borgmestre m.fl.

I overvejelserne skal også inddrages spørgsmålet om kommunen som selvstændigt ansvarssubjekt, herunder spørgsmålet om hæftelse for fejl eller forsømmelser, for hvilke et ansvar ikke kan placeres."

Da udvalgets overvejelser hovedsagelig vil blive af specifik juridisk karakter, agtes udvalget nedsat på embedsmandsplan.

Udvalget agtes sammensat således:

Indenrigsministeriet	medlem 4- formand
Kommunernes Landsforening	medlem
Amtsrådsforeningen i Danmark	medlem
Københavns og Frederiksberg kommuner i fællesskab	medlem
Foreningen af statsamtmand	medlem
Kommunaldirektørforeningen	medlem
Justitsministeriet	medlem
Miljøministeriet	1 medlem
Boligministeriet	1 medlem
Socialministeriet	1 medlem

Som formand for udvalget er udpeget kontorchef Preben Espersen, indenrigsministeriet, og som sekretær for udvalget fuldmægtig Helle Skjerbæk, indenrigsministeriet.

I denne anledning skal man anmode miljøministeriet om at udpege 1 medlem til udvalget.

Henning Rasmussen

Preben Espersen

Bilag 3

Miljøministeriet Miljøstyrelsen

København, den 9. november 1981

Udvalget om håndhævelse af
bygge- og miljølovgivningen

I skrivelse af 23. september 1981 (j.nr. D 0058-27) har udvalget om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen anmodet miljøstyrelsen om en række oplysninger til brug for udvalgets arbejde.

I denne anledning kan miljøstyrelsen oplyse, at styrelsen i den af udvalget anførte periode ikke selvstændigt har foranlediget rejst straffesager. Baggrunden herfor skal søges i det forhold, at det efter styrelsens opfattelse primært påhviler den lokale tilsynsmyndighed at tage stilling til spørgsmålet om straffesag bør foranlediges rejst, hvilket bl.a. er kommet til udtryk i miljøstyrelsens cirkulæreskrivelse af 5. december 1979 vedrørende overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven. Et eksemplar af cirkulæreskrivelsen vedlægges som bilag 1.

Miljøstyrelsen inddrages som følge heraf ikke altid i overvejelserne om eventuelle strafferetlige konsekvenser af miljølovs-overtrædelser. Styrelsen har dog - i overensstemmelse med det i ovennævnte cirkulæreskrivelse meddelte tilsagn om at yde vejledning i spørgsmålet om strafforfølgning i anledning af overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven - modtaget et ganske betydeligt antal skriftlige og telefoniske henvendelser, for størstedelens vedkommende fra anklagemyndigheden i forbindelse med behandlingen af sager om overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven. I disse henvendelser har der kun yderst sjældent været rejst spørgsmål om tiltale bør rejses, hvorimod spørgsmålet om sanktionspåstandens størrelse rejses i næsten alle tilfælde, idet de kommunale råd

ofte er tilbageholdende med over for anklagemyndigheden at udtale sig om sanktions-spørgsmålet.

Til udvalgets orientering kan miljøstyrelsen oplyse, at man som led i en almindelig indberetningsordning for strafferetlige afgørelser inden for miljøbeskyttelsesloven i 1979 har modtaget underretning om ca. 100 afgørelser om overtrædelser af bestemmelser i loven med bødestraf til følge, og i 1980 om ca. 60 afgørelser. Af disse udgjorde afgørelser vedrørende overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 17 i 1979 ca. 90% og i 1980 ca. 85%, mens resten vedrørte øvrige overtrædelser af loven.

Udvalget rejser endvidere spørgsmålet om eventuelle problemer med hensyn til opfølgningen af lovgivningspåbud og lignende, til administrationen af selvhjælpsbestemmelser og til håndhævelse gennem de fodedretlige regler.

Miljøstyrelsen er ikke bekendt med særlige problemer i forbindelse med administrationen af selvhjælpsbestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 49, stk. 2. Bestemmelsen bringes efter styrelsens erfaring kun sjældent i anvendelse. Et eksempel på den praktiske anvendelse af bestemmelsen vedlægges som bilag 2.

Håndhævelse gennem fodedretlige regler har så vidt vides ikke været søgt bragt i anvendelse i forbindelse med miljøbeskyttelseslovens administration. Derimod er styrelsen bekendt med et enkelt tilfælde, hvor et amtsråd har søgt politiets bistand til at sikre et i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 42 ned-

lagt forbud mod fortsat drift af en virksomhed overholdt. Politiet var imidlertid af den opfattelse, at man alene kunne medvirke til at gennemtvinge forbudet gennem tiltalerejsning med påstand om straf og tvangsbøder. Spørgsmålet blev forelagt justitsministeren, der ikke fandt anledning til at kritisere politiets afgørelse. Kopier af brevveksling i denne sag vedlægges som bilag 3 til udvalgets orientering. Endvidere vedlægges som bilag 4 kopier af sagsakter i et tilfælde, hvor politiet senere medvirkede til fysisk gennemtvængelse af et ligeledes i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 42 nedlagt forbud.

Med hensyn til spørgsmålet om opfølgning af lovliggørelsespåbud og lignende, kan miljøstyrelsen oplyse, at påbud m.v. som oftest søges gennemtvunget ved tiltalerejsning med påstand om straf og tvangsbøder. Opfølgningen volder således i almindelighed ikke egentlige praktiske problemer, men det har i enkelte tilfælde været utilfredsstillende at skulle afvente (straffe-)dom med eventuelle bestemmelser om tvangsbøder - ofte med yderligere frist for lovliggørelse - for at få gennemtvunget en afgørelse.

Som et eksempel, der belyser problemerne i forbindelse med hurtigt og effektivt at sikre, at påbud/forbud bliver efterlevet, vedlægges som bilag 5 kopier af sagsakter i et tilfælde vedrørende forbud mod fortsat drift af en vognmandsvirksomhed.

Miljøstyrelsen finder endvidere at burde pege på praksis vedrørende inddrivelse af påløbne tvangsbøder, idet styrelsen må nære betænkeligheder ved det forhold, at påløbne, men ikke betalte eller inddrevne tvangsbøder normalt bortfalder, når det ulovlige forhold bringes til ophør. Denne praksis synes efter styrelsens opfattelse mindre velegnet til sikring af en hurtig efterlevelse af et ved dommen fastsat krav om lovliggørelse.

Styrelsen har bemærket, at udvalgets kommissorium endvidere omfatter tilfælde, hvor myndighederne medvirker til ulovligheder. Disse tilfælde har haft aktualitet inden for miljøbeskyttelseslovens område i forbindelse med overtrædelser af (bl.a.) lovens § 35 i forbindelse med spørgsmålet, om der burde rejses tiltale mod virksomheder, der har overtrådt loven, samt spørgsmålet om sanktions/sanktionspåstandens størrelse i tilfælde, hvor den kommunale miljømyndighed - vidende om lovovertrædelser - har undladt at skride ind, eller hvor den kommunale myndighed har meddelt en ikke hjemlet tilladelse.

Kopier af domsudskrifter vedrørende denne problemstilling vedlægges som bilag 6, 7, 8 og 9.

Endvidere vedlægges som bilag 10 en brevveksling til belysning af situationen, hvor en kommune som bygherre overtræder miljøbeskyttelsesloven.

På den givne foranledning skal miljøstyrelsen afslutningsvis over for udvalget rejse spørgsmålet om de administrative reaktionsmuligheder i lovliggørelsessituationen, når et i loven fastlagt tilladelsessystem overtrædes, herunder f.eks. mulighederne for uden trykkelig hjemmel at nedlægge (midlertidigt) forbud mod en uden fornøden tilladelse etableret - eventuelt materielt ubetænkelig - aktivitet, indtil forholdet eventuelt kan lovliggøres gennem efterfølgende tilladelse. Som eksempel vedlægges som bilag 11 kopier af akterne i en endnu ikke endeligt afsluttet sag inden for vandforsyningslovens område om en ulovligt etableret markvandingsboring.

Det tilføjes, at det ikke inden for de givne tidsrammer har været muligt at fremfinde oplysninger til udvalget inden for vandløbslovens område.

P.D.V.
Ole Jacobsen

(Under)bilag udeladt.

Bilag 4

Miljøministeriet

Miljøstyrelsen

København, den 4. maj 1982

Udvalget om håndhævelse af
bygge- og miljølovgivningen

I forlængelse af skrivelse herfra af 9. november 1981 skal miljøstyrelsen hermed til udvalgets orientering fremsende yderligere materiale vedrørende problemer, der ifølge foreliggende oplysninger behandles af udvalget.

Som det vil fremgå af materialet har miljøstyrelsen konstateret, at der, således som bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 35 er formuleret, ved overtrædelse foreligger en strafbar undladelse, der som følge af fortolkningen af miljøbeskyttelseslovens § 83, stk. 4, jfr. § 35 sammenholdt med straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1, jfr. § 94 har en forældelsesfrist på 2 år.

Efter styrelsens opfattelse udelukker dette ikke, at der også efter udløbet af denne 2-års periode kan tages stilling til spørgsmålet om lovliggørelse.

Problemet har senest været fremme i en sag vedrørende Galten kommunes etablering

af en materialgård uden godkendelse i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Denne sag er tidligere fremsendt til udvalget til belysning af den situation, at en kommune som bygherre overtræder miljøbeskyttelsesloven, jfr. bilag 10 til styrelsens brev af 9. november 1981.

Der vedlægges kopi af brev fra politimesteren i Århus af 15. december 1981, brev fra Århus amtskommune af 22. december samt miljøstyrelsens svar herpå.

Yderligere vedlægges kopi af brevveksling mellem miljøstyrelsen og politimesteren i Holbæk, politimesterens brev af 17. september 1980 og miljøstyrelsens svar af 19. december 1980.

Det hermed fremsendte materiale har således til opgave at belyse dels forældelsesproblematikken dels spørgsmålet om en efterfølgende lovliggørelse.

P.D.V.

Ole Jacobsen

Bilag 5

Miljøministeriet Skovstyrelsen

Klampenborg, den 20. november 1981

Udvalget om håndhævelse af
bygge- og miljølovgivningen

Straffesager.

I besvarelse af udvalget skrivelse af 23. september 1981 skal man oplyse, at der i årene 1979-80 har været rejst 3 straffesager for overtrædelse af skovloven.

Skovstyrelsen har ikke særlige problemer med hensyn til opfølgningen af lovliggørelsespåbud, administrationen af selvhjælpsbestemmelser eller håndhævelse gennem de fagedretlige regler.

Straffesagerne vedrørende overtrædelse af skovloven bliver typisk rejst i tilfælde, hvor det har vist sig umuligt at formå ejeren til at gentilplante ubevoksede skovarealer. Det kan i disse tilfælde i dommen bestemmes, at skoven ved offentlig foranstaltning skal tages i forstmæssig drift for ejerens regning,

jfr. skovlovens §15.1 praksis ender sagen altid med, at ejeren selv foretager tilplantningen.

I sager om fjernelse af ulovligt opførte bygninger, typisk små fritidshuse, vil dommene indeholde bestemmelser om tvangsbøder.

Skovstyrelsen og de pågældende skovdistrikter har kendskab til 6 konkrete straffesager vedrørende overtrædelser af sandflugtsloven i årene 1979-80. Dette antal skal imidlertid suppleres med sager, hvor politiet har grebet ind, enten af egen drift eller tilkaldt af en opsynsmand.

Overtrædelserne består hovedsageligt i ulovlig campering og motorkørsel i klitterne.

P.D.V.
V. Stephansen
kontorchef

Bilag 6

Boligministeriet Byggestyrelsen

København, den 13. november 1981

Udvalget om håndhævelse af
bygge- og miljølovgivningen

I skrivelse af 23. september 1981 har udvalget anmodet byggestyrelsen om oplysning om:

1) hvor mange straffesager inden for bygge-loven, byggestyrelsen har foranlediget rejst i årene 1979-1980,

2) hvorvidt byggestyrelsen er bekendt med særlige problemer med hensyn til opfølgningen af lovliggørelsespåbud og lignende, og til administrationen af selvhjælpsbestemmelser og håndhævelse gennem de fogedretlige regler. Endelig er styrelsen bedt oplyse, om gældende praksis med hensyn til lovliggørelse og retshåndhævelse, eventuelt med angivelse af eksempler, af hyppighed etc. Såfremt styrelsen har tilgængelige oplysninger om de lokale myndigheders praksis med hensyn til såvel straf som anden form for retshåndhævelse, er dette tillige bedt oplyst.

I denne anledning skal man oplyse:

ad 1) Byggestyrelsen fører ikke særskilt registrering af, om indkomne klagesager måtte resultere i, at der foranlediges rejst straffesag. Sædvanligvis overlades vurderingen af, om der bør rettes henvendelse til anklagemyndigheden om tiltalerejsning, til 1. instansen efter bygge-loven, som er kommunalbestyrelsen. Byggestyrelsen erindrer ikke at have foranlediget rejst straffesager i årene 1979-1980.

ad 2) Styrelsen har ved møder og telefonsamtaler med kommunale praktikere fået det indtryk, at det hyppigt kritiseres, at anklagemyndighed og domstole ikke anser bygge-lovovertrædelser for særligt væsentlige. For anklagemyndighedens vedkommende angiv-

es således, at sagerne ikke fremmes med fornøden hurtighed, at de standses på grund af formelle mangler ved påbudene (f.eks. utilstrækkelige hjemmelsangivelser), og at der ikke nedlægges påstand om tilstrækkeligt store bøder. For domstolenes vedkommende angives utilstrækkelige bødestørrelser.

Især bøderne meget ringe størrelse for overtrædelse af byggesagsbehandlingssystemet angives at have den virkning, at offentligheden får det indtryk, at det kan "betale sig" ikke at afvente byggesagsbehandlingen, før byggeri iværksættes. Det forhold, at påbud ofte påklages administrativt gennem såvel 2. instans (amtsråd) som 3. instans (boligministeriet) og derefter undersøges af politimesteren, medfører ofte, at straffespørgsmålet er forældet inden sagsanlægget. Straffe-forældelsesspørgsmålet, der ikke fremgår af særlovgivningen "glemmes" ofte under det ofte langvarige administrative sagsforløb.

Med hensyn til selvhjælpsbestemmelserne har kommunernes anvendelse af disse i et vist omfang været begrænset af det forhold, at der ikke har været fortrinsret for de af kommunerne udlagte beløb. Dette søges nu ændret ved det af boligministeren for folkettinget forelagte lovforslag om ændring af bygge-loven.

Af detailproblemer kan nævnes, at da lovliggørelsesdomme lyder på ejeren af ejendommen og ikke kan tinglyses på ejendommen, vil et ejerskifte betyde, at der må startes forfra, hvilket i et enkelt tilfælde har været misbrugt. Udvalget er orienteret om dette tilfælde.

Med hensyn til håndhævelse gennem de fogedretlige regler henvises til den af byggestyrelsen den 24. februar 1981 udsendte cirkulæreskrivelse om fogedforbud mod byggearbejder, der er påbegyndt uden byggetilladelse. Efter udsendelse af cirkulæreskrivelsen har man telefonisk fået oplyst om eet tilfælde, hvor fogedforbud blev nedlagt (justifikationssag endnu ikke afgjort) og eet tilfælde, hvor fogeden afviste at nedlægge forbud. Af tidligere domme, hvor forbud blev nedlagt, kan udover U 63 - 31 H henvises til U 78 - 67 H.

Om praksis med hensyn til lovliggørelse og retshåndhævelse bemærkes:

Efter gennemførelsen af byggelov 1975 og kommuneplanlov 1975 er de større sager, hvor et fejlskøn fra kommunens side med hensyn til om et ændret plangrundlag skulle være tilvejebragt i stedet for en kommunal dispensation, ikke længere et byggelovsanliggende. Byggeloven har i de senere års større sager herom været inde i billedet, fordi der har været rejst tvivl om byggelovens bebyggelsesregulerende bestemmelser kunne fraviges ved lokalplan (eller tidligere byplanvedtægter). For at tilvejebringe mere klarhed omkring dette spørgsmål indeholder boligministerens tidligere nævnte lovforslag de fornødne suppleringer af byggelovens §§ 7 og 9.

Endvidere har byggeloven i sager af nævnte art ofte været inde i billedet som følge af,

at der samtidig med en matriel overtrædelse af anden lovgivning er sket overtrædelse af byggelovens formelle tilladelsessystem, herunder af reglerne i bygningsreglementets bilag 2 om tilbageholdelse af tilladelser indtil forholdet til anden lovgivning er afklaret.

Inden for byggeloven har kommunalbestyrelserne en meget vid adgang til at dispensere efter lovens § 22, og byggestyrelsen erindrer ikke sager, hvor man har måttet statuere, at kommunalbestyrelserne er gået ud over grænserne for dispensationsadgangen bortset fra enkelte mindre højde- og skelafstandsdispensationer, der har været ugyldige som følge af manglende nabohearing, og hvor kommunalbestyrelserne har måttet tage sagerne op til ny overvejelse. Byggestyrelsen erindrer ikke i sådanne sager at have haft grundlag for at statuere, at bibeholdelsesdispensation ikke kunne meddeles efterfølgende inden for rammerne af § 22.

Byggestyrelsen har i øvrigt ikke særlige erfaringer at kunne videregive med hensyn til de lokale myndigheders praksis vedrørende lovliggørelse og retshåndhævelse. Området for fysisk lovliggørelse er som regel mindre skelbebyggelser, hvor nabostridigheder ofte er inde i billedet, men de økonomiske følger af fysisk lovliggørelse er normalt ikke så betydningsfulde som inden for kommuneplanlovens område, hvorfor fysisk lovliggørelse ikke er usædvanlig, selvom området for bibeholdelsesdispensationer er meget stort.

Marius Kjeldsen

Ella Blousgaard

Bilag 7

Miljøministeriet Fredningsstyrelsen

København, den 4. maj 1982.

Udvalget om håndhævelse af
bygge- og miljølovgivningen

Fredningsstyrelsen er af udvalget blevet anmodet om at redegøre for håndhævelse af de bygge- og miljøretnlige regler, som styrelsen administrerer. Redegørelsen vil særligt angå naturfredningsloven og råstofloven. Der vedlægges oversigter over straffesager inden for disse områder, som fredningsstyrelsen har foranlediget rejst, idet der dog ikke er foretaget opgørelse af straffesager rejst for overtrædelse af bestemmelserne i naturfredningslovens kap. VII. Disse sager har alene været noteret på sager om enkelte fortidsminder, og det har derfor ikke været muligt at foretage opgørelserne. Det kan dog oplyses, at der kun er rejst ganske enkelte sager i perioden, og at disse alle førte til domfældelse. Sagerne vedrørte overtrædelse af §§ 48 og 52. Til udvalgets orientering vedlægges herudover en redegørelse for de særlige problemer, der knytter sig til håndhævelsen af reglerne i bygningsfredningsloven.

Fredningsstyrelsen skal sammenfattende udtale, at styrelsens lovgivning varetager generelle samfundshensyn og kun i begrænset omfang hensyn til bestemte personer, som f.eks. naboer. Man kan efter styrelsens opfattelse ikke på et sådant forvaltningsområde forlade sig på, at overtrædelser observeres og påtales af private personer. Selv om der inden for det samfundsområde, styrelsen administrerer, findes omfattende og velorgani-

serede foreninger, der kan gøre myndighederne opmærksom på overtrædelser, finder styrelsen, at det er essentielt for respekten for beskyttelsesbestemmelserne, at der føres et regulært myndighedstilsyn med reglernes overholdelse. Det gælder ikke mindst for konkrete reguleringer som arealfredninger og vilkårsfastsættelse i forbindelse med tilladelser og dispensationer.

Illustrativt for effekten af manglende myndighedstilsyn er, at man ved den igangsatte nyregistrering af de fredede fortidsminder har kunnet konstatere, at mindst 15% af fortidsminderne er blevet beskadiget. I perioden 1937-1969 blev disse fortidsminder tilset af fredningsformændene, og i denne periode var beskadigelserne meget begrænsede, men tog kraftigt til efter 1969. Enkelte steder blev tilsynet videreført vederlagsfrit af dommerne, og i disse områder er fortidsminderne i en markant bedre stand. Til orientering vedlægges rapport B 1 om pilotprojektet vedrørende nyregistreringer.

Styrelsen har derfor set frem til, at amtsrådene overtager tilsynet med overholdelsen af naturfredningsloven, og styrelsen vil lægge de ovenfor nævnte synspunkter til grund for fastlæggelsen af retningslinierne for udførelsen af tilsynet. Disse retningslinier vil snarest blive forhandlet med de kommunale organisationer m.fl.

P. D. v.

Henrik Knuth- Winterfeldt

(Under)bilag udeladt.

Underbilag til bilag 7.

Resumé af oplysningerne i billagene til fredningsstyrelsens udtalelse af 4. maj 1982.

Udvalget har med fredningsstyrelsens udtalelse af 4. maj 1982 modtaget oplysninger fra styrelsens forskellige kontorer om erfaringer med håndhævelsen af den lovgivning, der hører under styrelsen. Oplysningerne er meget kortfattet resumeret nedenfor.

1. I almindelighed foranlediger fredningsstyrelsen ikke tiltalerejsning for overtrædelser af lovgivningen. Det skal ses i sammenhæng med, at den umiddelbare administration af den lovgivning, der hører under styrelsen, almindeligvis finder sted på lokalt plan. Denne praksis er imidlertid ikke undtagelsesfri. Eksempelvis indgav styrelsen i 1981 politianmeldelse imod en person, der havde foretaget ulovlig opdyrkning og afvanding af en mose i strid med naturfredningslovens § 43. Styrelsen har også haft under overvejelse at indgive politianmeldelse imod en kommune for overtrædelse af naturfredningslovens § 43 i forbindelse med et ulovligt indgreb i en søbred. Sagen beroede, da fredningsstyrelsen afgav sin udtalelse til udvalget, på en redegørelse fra kommunen.

Den igangsatte nyregistrering af fortidsminderne må endvidere forventes at give anledning til, at fredningsstyrelsen foranlediger tiltale rejst for en lang række tilfælde af beskadigelser af fortidsminder, ligesom der vil blive udstedt påbud om genopretning af ulovlige forhold, jfr. naturfredningslovens § 50.

2. Fredningsstyrelsen har givet oplysninger om enkelte andre sager om overtrædelse af naturfredningslovens § 43 (anlæg m.v. i forbindelse med vådområder). Eksempelvis anmodede et amtsråd i 1981 politimesteren om tiltalerejsning imod en grundejer for ulovlig opfyldning af en mose. Amtsrådet anmodede - udover påstand om bødestraf - om pålæg om øjeblikkelig ophør med yderligere opfyldning. Politimesteren meddelte, at han ikke i naturfredningsloven fandt hjemmel til at meddele et sådant pålæg. Såfremt

et sådant skridt skønnedes fornødent, måtte amtsrådet efter politimesterens mening søge fogedens bistand. Amtsrådet måtte herefter nøjes med under straffesagen at kræve det ulovligt anbragte fyld fjernet, jfr. naturfredningslovens § 67. Dette krav frafaldt amtsrådet yderligere.

I tilslutning til disse sager har fredningsstyrelsen givet udtryk for den opfattelse, at amtsrådene generelt er yderst tilbageholdende med at indgive politianmeldelse.

3. Med hensyn til bygningsfredningsloven har fredningsstyrelsen oplyst, at spørgsmålet om anvendelse af lovens vanrøgtsbestemmelser og straffebestemmelserne kun i meget få tilfælde har været overvejet. Bygningsfredningsmyndighederne havde pr. 1. januar 1981 endnu ikke bragt bestemmelserne i anvendelse. Begrundelsen for den praksis er efter styrelsens oplysninger flere forhold.

For det første indeholder allerede bygge-loven (byggelovens § 17) en bestemmelse om, at det påhviler den til enhver tid værende ejer af en ejendom at berigtige forhold, som er i strid med bygge-loven eller de i medfør af bygge-loven udfærdigede forskrifter. Der er samtidig en hjemmel til for kommunalbestyrelsen at meddele påbud om at berigtige et ulovligt forhold. Denne bestemmelse gælder også bygningsfredede ejendomme, og bygningsmyndigheden påtaler som tilsynsmyndighed for samtlige de ejendomme, der er beliggende i kommunen, disse ulovlige forhold på en ejendom, herunder på en bygningsfredet ejendom.

En bygningsfredning gennemføres erstatningsfrit. Anvendelse af lovens sanktionsbestemmelser må derfor til en vis grad ses i sammenhæng med de begrænsede ressourcer, der på årsbasis samlet er til rådighed til ydelse af støtte i form af tilskud eller lån til byggearbejder på de fredede bygninger. Man vil derfor ofte være tilbageholdende med hensyn til at meddele påbud om iværksættel-

se af vedligeholdelses- og restaureringsarbejder, såfremt man ikke samtidig har mulighed for at yde en vis økonomisk støtte til disse arbejder.

Imidlertid synes der i de sidste år at være en tendens til, at der i visse situationer bevidst foretages foranstaltninger i en bygningsfredet ejendom - fjernelse af paneler, vægfliser o.lign., undladelse af at foranledige stormskader på tage repareret etc. - i strid med lovens bestemmelser. I disse tilfælde har fredningsstyrelsen taget skridt til at meddele påbud om retablering.

4. Udvalget har modtaget oplysninger om ialt 24 straffesager fra årene 1975-80 om overtrædelse af råstoflovgivningen. En ræk-

ke af sagerne er refereret i denne betænknings afsnit 10.2.2.4. For så vidt angår de straffesager, hvor der ikke har været nedlagt påstand om konfiskation af ulovlig fortjeneste, har styrelsen udtalt, at bødernes størrelse (1.000-2.000 kr.) står i klar modsætning til den økonomiske gevinst ved at foretage ulovlig gravning.

Udvalget har tillige fra fredningsstyrelsen modtaget oplysninger om behandlingen m.v. af straffesager for overtrædelse af bekendtgørelsen om ind- og udførsel af udryddelses-truede vilde dyr og planter (Washington-konventionen), jfr. betækningsafsnit 10.2.2.3. og 11.3.

Bilag 8

Planstyrelsen

København, den 27. oktober 1981

Udvalget om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen

I skrivelse af 23. september 1981 har udvalget (1) anmodet planstyrelsen om oplysning om, hvor mange straffesager inden for lov-områderne (a.) kommuneplanloven og (b.) by- og landzoneloven styrelsen har foranlediget rejst i årene 1979 til 1980.

Udvalget har desuden (2) bedt oplyst, om styrelsen er bekendt med særlige problemer med hensyn til opfølgningen af lovliggørelsespåbud og lignende og til administrationen af selvhjælpsbestemmelser og håndhævelse gennem de fagedretlige regler. Udvalget har endvidere bedt styrelsen oplyse om den gældende praksis med hensyn til lovliggørelse og retshåndhævelse, eventuelt med angivelse af eksempler, af hyppighed etc. Såfremt styrelsen har tilgængelige oplysninger om de lokale myndigheders praksis med hensyn til såvel straf som anden form for retshåndhævelse, har udvalget tillige bedt om oplysning herom.

Planstyrelsen skal i denne anledning udtales:

Ad 1).

a. I henhold til kommuneplanlovens § 46 er det vedkommende kommunalbestyrelse, der skal føre tilsyn med overholdelsen af de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser og bestemmelser i lokalplaner og byplanvedtægter m.v. Efter kommuneplanlovens § 46, stk. 2, skal kommunalbestyrelsen, når den bliver opmærksom på et forhold i strid med de nævnte bestemmelser, og under forudsætning af, at der ikke kan meddeles dispensation, søge forholdet lovliggjort ved at meddele påbud herom og om fornødent

ved at foranledige sagen indbragt for domstolene.

Planstyrelsen har således ikke efter loven en direkte tilsyns- eller kontrolfunktion, men styrelsen bliver præsenteret for lovliggørelsesproblemer i forbindelse med behandlingen af klager over retlige spørgsmål i henhold til kommuneplanlovens § 48, jfr. nærmere nedenfor ad 2.

For så vidt angår det rejste spørgsmål kan man oplyse, at planstyrelsen ikke har foranlediget rejst straffesager i årene 1979-80.

b. By- og landzoneloven indeholder ingen bestemmelse svarende til kommuneplanlovens § 46, men den kompetence, der tilkommer de almindelige zonelovsmyndigheder, det vil sige amtsrådet/Hovedstadsrådet og inden for lokalplanområder, kommunalbestyrelsen, må efter planstyrelsens opfattelse indebære, at det er vedkommende zonelovsmyndighed, der må føre kontrol med lovens overholdelse og tage initiativet til lovliggørelse af konstaterede ulovligheder. Det bemærkes i denne forbindelse, at by- og landzoneloven pr. 1. juli 1980 blev ændret, således at planstyrelsen og miljøministeriets departement ikke længere er klageinstans. Klageinstans efter dette tidspunkt er miljøankenævnet, mens planstyrelsen varetager sekretariatsfunktionen for nævnet. En bibeholdelsesdispensation skal således i givet fald meddeles af miljøankenævnet.

Der er i årene 1979-80 kun foranlediget rejst straffesag i den i pressen meget omtalte sag vedrørende hotel Krik Vig.

Ad 2).

a. Kommuneplanloven. Planstyrelsen er som anført ovenfor klageinstans for retlige klager i henhold til lovens § 48.

Styrelsen skal i denne forbindelse særligt pege på, at kommuneplanloven ikke indeholder regler om en klages opsættende virkning kombineret med klagefrister m.v., og at kredsen af klageberettigede er meget vid. En meget væsentlig del af de behandlede klagesager angår tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har tilladt et byggeri eller anlægsarbejde igangsat uden lokalplan, og hvor klagen til planstyrelsen går ud på, at der forelå lokalplanpligt. En anden betydelig gruppe klager angår tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen enten har skønnet, at en dispensation fra de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser eller fra en byplanvedtægt/lokalplan var uformøden, eller at kommunalbestyrelsen har meddelt dispensation, men hvor planstyrelsen efterfølgende må konstatere, at der henholdsvis skulle have været meddelt dispensation, eller at kommunalbestyrelsen ikke har haft kompetence til at dispensere.

Praksis i disse sager er endnu relativt ny.

I nogle sager af den beskrevne art har planstyrelsen i sin afgørelse tilkendegivet, at lovligt grundlag for det pågældende byggeri efter planstyrelsens vurdering kun kunne tilvejebringes enten ved en dispensation eller en lokalplan. Som eksempler kan nævnes en sag om et byggeri ved Stilling sø i Skanderborg kommune, hvor der krævedes dispensation fra bestemmelserne i kommuneplanlovens § 42 (j.nr. 433/12/23-5), og en sag om et hotelbyggeri "Arken" i Bogense kommune (j. nr. 433/7/2-3), hvor der var tale om en lovliggørelse ved en lokalplan. I de nævnte sager har de to kommunalbestyrelser efterfølgende henholdsvis besluttet at dispensere og tilvejebragt forslag til lokalplan.

Efter de gældende regler i kommuneplanloven vil en efterfølgende lovliggørelse af et byggeri, der blev muliggjort af et fejlskøn fra kommunen, betyde enten en fysisk lovliggørelse (nedrivning) eller tilvejebringelse af en lokalplan. Der er ikke adgang til at dispensere for den centrale myndighed, hvilket er

utilfredsstillende, navnlig fordi lokalplanen bliver en formalitet.

Styrelsen har endnu ikke måttet tage stilling til, hvad styrelsen skal gøre, hvis kommunalbestyrelsen ikke respekterer den trufne afgørelse. Det er styrelsens opfattelse, at man i så fald må rette henvendelse til tilsynsrådet.

Planstyrelsen har heller ikke (endnu) haft tilfælde, hvor det pågældende byggeri efter styrelsens opfattelse ikke efterfølgende kunne lovliggøres enten ved dispensation eller gennemførelse af en lokalplan. Det bemærkes, at den meget omtalte sag om Holte Midtpunkt i Søllerød kommune endnu ikke er afgjort, idet der ikke er taget stilling til, om et af kommunalbestyrelsen udarbejdet og offentliggjort lokalplanforslag vil kunne gennemføres.

Planstyrelsen har ikke tilgængelige oplysninger om kommunalbestyrelsernes praksis med hensyn til hverken straf eller anden form for retshåndhævelse.

b. By- og landzoneloven. Som nævnt under 1 er det planstyrelsens opfattelse, at initiativet med hensyn til kontrol og lovliggørelse må påhvile zonelovsmyndighederne. Planstyrelsen har efter de indtil 1. juli 1980 gældende bestemmelser deltaget i behandlingen af zonelovsklagesager, herunder klager over, at zonelovsmyndigheden havde afslået dispensation til bibeholdelse af et uden tilladelse påbegyndt eller fuldført byggeri.

Der har været tale om relativt få sager, og planstyrelsen er ikke i besiddelse af en samlet vurdering af disse sager, således at man nærmere kan angive, hvorledes praksis har været.

Efter erindringen er det styrelsens opfattelse, at det ofte har været et problem, at byggerierne først kom til behandling hos de centrale myndigheder på et relativt sent tidspunkt, således at der f.eks. i strafferetlig henseende var indtrådt forældelse.

Planstyrelsen har ikke tilgængelige oplysninger om zonelovsmyndighedernes praksis med hensyn til straf eller anden form for retshåndhævelse.

Vagn Rud Nielsen

Bilag 9

Udvalgets undersøgelse vedrørende håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen.

Ifølge kommissoriet (bilag 1 til denne betænkning) skal udvalget bl.a. undersøge omfanget og karakteren af problemer i forbindelse med håndhævelse af de bygge- og miljøretlige regler. Desuden skal der foretages en undersøgelse af de særlige problemer, der rejser sig i tilfælde, hvor kommunale eller andre myndigheder direkte gennem deres myndighedsudøvelse eller i deres virksomhed i øvrigt, f.eks. som grundejere eller byggherrer, begår eller medvirker til ulovligheder. Endelig skal der ske en undersøgelse af myndighedernes praksis vedrørende retshåndhævelse.

På baggrund heraf blev det på udvalgets første møde den 16. september 1981 drøftet, om udvalget som led i sit arbejde burde gennemføre en omfattende undersøgelse og analyse af den administrative og strafferetlige håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen. Udvalget afstod imidlertid herfra. Det skyldtes ikke blot, at den fastsatte tidsramme for udvalgets arbejde måtte stå som en væsentlig hindring herfor. Det skyldtes tillige, at håndhævelsen kan belyses gennem den juridiske litteratur og såvel trykte som utrykte retsafgørelser, at centraladministrationen bl.a. som klagemyndighed må forventes at have kendskab til de problemer, som den administrative håndhævelse kan give anledning til, at der på enkelte - men centrale områder - er foretaget en samlet registrering af den strafferetlige praksis, og at centraladministrationen har et rimeligt erfaringsgrundlag vedrørende den strafferetlige praksis på andre områder.

Udvalget besluttede derfor at anmode styrelserne under boligministeriet og miljøministeriet om oplysninger og erfaringer vedrørende håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen og gennem en forespørgsel til enkelte

politimestre, kommuner og amtskommuner at få oplysninger om især den strafferetlige praksis m.v. Udvalget var opmærksom på, at en sådan stikprøveundersøgelse ikke i sig selv ville give grundlag for at drage generelle konklusioner om retshåndhævelsen, men at undersøgelsen alene kunne understøtte nogle af de erfaringer, som bl.a. centraladministrationen har.

1. Oplysninger fra styrelserne under boligministeriet og miljøministeriet.

I skrivelse af 23. september 1981 anmodede udvalget styrelserne under boligministeriet og miljøministeriet om at oplyse, hvor mange straffesager vedrørende byggeloven, naturfredningsloven, råstofloven, miljøbeskyttelsesloven, kommuneplanloven, by- og landzoneloven, skovloven og vandløbsloven (evt. fordelt på typer af lovovertrædelser) vedkommende styrelse havde foranlediget rejst i årene 1979 og 1980.

Desuden anmodede udvalget oplyst, "om styrelsen er bekendt med særlige problemer med hensyn til opfølgningen af lovgivningspåbud og lignende og til administrationen af selvhjælpsbestemmelser og håndhævelse gennem de fagedretlige regler. Endelig bedes styrelsen oplyse om den gældende praksis med hensyn til lovgivning og retshåndhævelse, eventuelt med angivelse af eksempler, af hyppighed etc. Såfremt styrelsen har tilgængelige oplysninger om de lokale myndigheders praksis med hensyn til såvel straf som anden form for retshåndhævelse bedes dette tillige oplyst."

Styrelsernes besvarelser er optaget som bilag 3-8.

2. Oplysninger fra politimestre.

I skrivelse af 23. september 1981 anmodede udvalget 3 politimestre om at oplyse, i hvor mange tilfælde politimesteren havde modtaget anmodning om tiltalerejsning vedrørende byggeloven, naturfredningsloven, råstofloven, miljøbeskyttelsesloven, **kommuneplanloven**, by- og landzoneloven, skovloven og

vandløbsloven i årene 1979 og 1980 med en angivelse af udfaldet.

Nedenstående skema indeholder oplysninger om antallet af politianmeldelser og **bødestørrelse** i de tre politikredse (med ca. 442.000 indbyggere).

1979 og 1980	Anmeldelser	Afgjort med bøde	Bødestørrelse
Byggelov	47	17	135-3.000 kr.
Naturfredningslov	18	6	100-1.000 kr.
Råstoflov	5	4	1.000-10.000 kr.
Miljølov	78	38	200-10.000 kr.
Kommuneplanlov	3	2	300/500 kr.
Zonelov	3	2	500/1.000 kr.
Skovlov	0	0	-
Vandløbslov	5	0	-
I alt	159	69	100-10.000 kr.

Af oplysningerne vedrørende de 90 andre sager, der indgår i skemaet, fremgår, at 48 sager var henlagt, jfr. retsplejelovens § 749, at 25 sager fortsat verserede, at 10 sager var afgjort med advarsel eller frifindelse, og at 7 sager var sendt til vedkommende forvalt-

ningsmyndighed til videre foranstaltning. Eksempelvis kan nævnes, at af de 5 anmeldelser, der vedrørte formodede overtrædelser af vandløbsloven, var 3 sager henlagt, mens 1 sag var afgjort med en advarsel. Den sidste sag verserede fortsat.

3. Oplysninger fra kommuner og amtskommuner.

I skrivelse af 23. september 1981 anmodede udvalget 3 amtskommuner og 7 kommuner i andre amter om at besvare følgende spørgsmål:

1) I hvor mange tilfælde har **(amts)kommunen** meddelt vedkommende et påbud om fysisk lovliggørelse i anledning af en konstateret ulovlighed.

2) I hvor mange tilfælde har **(amts)kommunen** rettet henvendelse til anklagemyndigheden i anledning af overtrædelser (gerne med oplysning om udfaldet).

3) På hvilket niveau i den **(amts)kommunale** forvaltning tages der initiativ til respektive træffes der beslutning om reaktionen i anledning af en konstateret overtrædelse.

I øvrigt oplystes, at udvalget ville sætte pris på en tilkendegivelse af eventuelle særlige problemer i forbindelse med retshåndhævelsen.

Udvalget modtog svar fra de 3 amtskommuner og fra 6 af kommunerne, og nedenstående skema indeholder oplysninger om antallet af formodede lovovertrædelser og politianmeldelser.

1979 og 1980	Formodede lovovertrædelser	Anmeldelser
Byggelov	124	20
Råstoflov	19	0
Miljølov	173	29
Vandløbslov	11	0
Zonelov	47	9
Kommuneplanlov	16	2
I alt	390	60

De oplysninger, der er modtaget fra amtskommunerne/kommunerne omfatter i et vist omfang også sager, hvor der ikke er meddelt påbud om fysisk lovliggørelse, men hvor der enten er meddelt påbud om indsendelse af den lovbeftalede ansøgning til belysning af spørgsmålet om retlig lovliggørelse, eller hvor der umiddelbart er indgivet politianmeldelse for den pågældende lovovertrædelse, f.eks. overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 17 ved udledning af forurenende stoffer i vandløb.

Af svarene fra 8 af de 9 amtskommuner/kommuner fremgår: I almindelighed tages der initiativer i anledning af en konstateret lovovertrædelse i de respektive forvaltninger. I 6 amtskommuner/kommuner træffes beslutning om reaktionen af det pågældende udvalg, idet større sager dog i en kommune forelægges byrådet. I en enkelt kommune træffes beslutning om reaktionen på ledelsesniveau i forvaltningen. Den sidste kommune har oplyst, at der ikke kan gives et entydigt svar på spørgsmålet om beslutningsniveauet.

I øvrigt har udvalget modtaget enkelte tilkendegivelser fra 2 amtskommuner og en kommune om særlige problemer i forbindelse med retshåndhævelsen:

Den første amtskommune har udtalt: "For så vidt angår problemer i forbindelse med retshåndhævelsen, kan man pege på, at tilvejebringelsen af det nødvendige grundlag

for sagsrejsning, især i sager om vandløbsforurening, er meget ressourcekrævende for forvaltningen og formentlig tilsvarende for politiet, som derved muligvis kan have vanskeligt ved at lægge den vægt på disse sager, som må være nødvendig for, at der skabes almindelig respekt for den pågældende lovgivning.

Endvidere bemærkes, at det på baggrund af den betydelige indsats for både forvaltning og politi kan forekomme mindre tilfredsstillende, at sager, hvori skyld faktisk er fastslået, undertiden afgøres med en advarsel, som almenheden næppe opfatter som en straf, men måske endog som udtryk for, at amtsråd og anklagemyndighed har varetager deres opgaver med en urimelig nidkærhed.

Der kan være grund til at påpege, at det i praksis er udelukket at føre tilsyn med alle de forhold, der kan give anledning til forureninger - ofte af stor skadevirkning - og at lovgivningen ikke giver amtsrådet mulighed for at gribe direkte ind med påbud, der effektivt og omgående kan standse eller begrænse forurening.

Det er derfor særligt nødvendigt, at retshåndhævelsen sker så hurtigt og med sådan styrke, at alle forstår nødvendigheden af at overholde den pågældende lovgivning."

Den anden amtskommune har oplyst: "Det er forvaltningens opfattelse, at antallet af sager er voksende, og at det især er miljøovertrædelser, der giver anledning til problemer. Det er vanskeligt at gennemføre disse til et resultat, der af forvaltningen føles tilfredsstillende med hensyn til en straf, der er tilstrækkelig præventiv. Det er endvidere fornemmelsen, at disse sager kræver et overordentligt omfattende og vanskeligt forarbejde for at løfte bevisbyrden."

Kommunen har oplyst: "...at det er underskrevne udvalgs opfattelse, at retshåndhævelse af miljøbeskyttelses- og vandløbslovens bestemmelser besværliggøres af domstolens lange sagsberamningstid, samt af den kendsgerning, at bødeniveauet for overtrædelse af lovene er for lavt."

Bilag 10

Rigsadvokatens meddelelse nr. 5/1979 af 9. oktober 1979

Behandling af sager om overtrædelse af levnedsmiddeloven og miljøbeskyttelsesloven.

Efter § 63 i 1. 310 6.6.1973 om levnedsmidler er straffen for overtrædelse af de regler i levnedsmiddeloven, som nævnes i denne bestemmelse bøde, hæfte eller fængsel indtil 1 år, medmindre strengere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning (navnlig straffelovens kap. 20). For overtrædelser, der begås af aktieselskaber, andelsselskaber eller lign., kan der pålægges selskabet som sådant bødeansvar.

§ 83 i 1. 372 13.6.1973 om miljøbeskyttelse indeholder tilsvarende regler med hensyn til overtrædelse af miljølovgivningen.

Miljøministeriet har ladet foretage en undersøgelse af praksis i miljø- og levnedsmiddelsager for tiden efter lovenes ikrafttræden. Efter miljøministeriets opfattelse viser undersøgelsen, at bødeniveauet er for lavt. Med henvisning til bemærkningerne til disse lovbestemmelser - der er aftrykt som bilag til denne meddelelse - har ministeriet anmodet om, at der nedlægges påstand om betydeligt større bøder end hidtil.

Jeg skal derfor anmode om, at der i alle typer sager søges gennemført en skærpelse af den hidtil fulgte praksis. Som følge heraf bør sager om overtrædelse af disse love som regel indbringes for retten. Anklagemyndighedens bødepåstand bør afpasses efter overtrædelsens art og grovhed, idet hensyn både tages til de skadevirkninger - på kortere eller længere sigt - som overtrædelsen har medført eller kan frygtes at medføre, og til gerningsmandens subjektive forhold. Har overtrædelsen indbragt eller tilsigtet en gevinst, eventuelt i form af en besparelse, bør bøden fastsættes med hensyntagen til den økonomiske fordel, der er indvundet eller tilsigtet. Ved efterforskningen af sagen bør de oplys-

ninger søges tilvejebragt, som er fornødne til dokumentation herom.

Er overtrædelsen begået af et selskab bør ansvaret som regel pålægges selskabet som sådant. Har ledelsen af selskabet eller en overordnet funktionær, herunder direktøren, handlet forsætligt eller vist grov uagtsomhed, bør tiltalen - foruden imod selskabet - rejses mod den eller de personligt ansvarlige. Dette vil der navnlig kunne være anledning til, når overtrædelsen består i undladelse af at efterkomme påbud eller tilside-sættelse af forbud. Bødepåstanden mod den personligt ansvarlige fastsættes i overensstemmelse med almindelig praksis efter forholdets grovhed og tiltaltes økonomiske forhold, således at den eventuelt opnåede eller tilsigtede økonomiske gevinst søges inddraget ved bødepåstanden over for selskabet.

Såfremt den daglige leder af selskabet tillige er hovedaktionær og må antages at være enerådende med hensyn til selskabets forhold, rejses tiltalen alene mod ham, der ikke ved at drive virksomhed i selskabsform skal kunne undgå det personlige ansvar. Personligt ansvar gøres normalt ikke gældende ved overtrædelse af underordnet betydning, som må antages at skyldes en "anonym" fejl. I så fald rejses tiltalen mod selskabet og kun mod dette.

Tvivlstilfælde med hensyn til sanktionen og ansvars placering forelægges for statsadvokaten.

Gennemførelsen af sager af denne karakter nødvendiggør et samarbejde mellem politiet og vedkommende forvaltningsmyndighed. Forvaltningsmyndigheden vil bistå politiet med oplysning om overtrædelsens skadevirkninger, bedømmelsen af dens strafvær-

dighed og bør opfordres til at udtale sig om sanktionspåstanden.

Af hensyn til særmyndighedens mulighed for at holde sig orienteret om straffesager efter miljø- og levnedsmiddeloven og for at kunne øve indflydelse på ankespørgsmålet

tilsendes miljøstyrelsen, statens levnedsmiddelinstitut eller veterinærdirektoratet samt vedkommende lokale tilsynsmyndighed hurtigst muligt og for dommes vedkommende i god tid inden ankefristens udløb underretning om afgørelsen.

Per Lindegaard

Underbilag til bilag 10

Bilag 1

Bemærkninger til levnedsmiddelovens § 63

(FT 1972/73 tillæg A sp. 2581).

"Efter den hidtil gældende levnedsmiddellov er maksimumsstraffen fængsel indtil 6 måneder. Forslaget til lov om miljøbeskyttelse, der påregnes genfremsat for folketinget om kort tid, foreslog maksimumsstraffen fastsat til fængsel i 1 år. Det vil formentlig være rimeligt at fastsætte samme maksimum i levnedsmiddeloven. I mere grove tilfælde vil i øvrigt straffelovens § 187 eller § 188 kunne finde anvendelse.

Det bemærkes, at anklagemyndigheden i de allerseneste år har vist en voksende forståelse for, at det er hensigtsløst at pålægge ganske små bøder i tilfælde, hvor store virksheder klart har sat sig ud over lovgivningens regler. Bøder af størrelsesordenen 5.000-10.000 kr. har ikke været ualmindelige også i tilfælde, hvor fremstilling ikke har frembudt nogen sundhedsrisiko, men har været

en tilsidesættelse af gældende varestandarder.

Efter bestemmelsen i stk. 2 kan der i bekendtgørelser, der udstedes med hjemmel i loven, træffes et valg mellem at fastsætte alene bødestraf, bøde- eller hæftestraf eller endelig straf af bøde, hæfte eller fængsel i indtil 1 år for overtrædelse af bekendtgørelsens regler. Dette vil også være rimeligt, fordi bestemmelseernes indhold og strafværdighed vil kunne variere ret stærkt. Vanskeligt kontrollerbare overtrædelser af levnedsmiddelovgivningen, som indebærer en virkelig sundhedsmæssig risiko, bør utvivlsomt kunne medføre frihedsstraf, medens undskyldelige fejltagelser med hensyn til en vares deklaration næppe bør kunne medføre andet end bødestraf."

Underbilag til bilag 10

Bilag 2

Bemærkninger til miljøbeskyttelseslovens § 83.

(FT 1972/73 tillæg A sp. 4020).

“I sundhedsvedtægterne samt i de love, som til dels vil blive erstattet af reglerne i nærværende lovforslag, har man stort set opereret med bødestraf som sanktionsmulighed. Ved denne bestemmelse foreslås sanktionsmulighederne udvidet til også at omfatte straf af hæfte eller fængsel i op til 1 år.

Det er givet, at forureningen ikke kan bekæmpes på grundlag af straffebestemmelser, men at der snarere må lægges betydelig vægt på oplysende virksomhed og andre motive-rende aktiviteter. På den anden side vil det være nødvendigt for gennemførelsen af lovens formål og for efterlevelse af de enkelte regler, at overtrædelse kan sanktioneres med straf, navnlig i grovere tilfælde. Det har ved udformningen af bestemmelsen været hensigten, at der i medfør af loven kan ikendes så alvorlige straffe, at der vil kunne opnås en reel præventiv virkning. Det må i øvrigt understreges, at det vil være af stor betydning, at anklagemyndigheden og domstolene ved administrationen af nærværende straffebestemmelse bestræber sig på at ændre den almindelige praksis i bødesager, således at de idømte bøder i medfør af denne bestemmelse bliver virkeligt følelige og kommer til at stå i et for den almindelige opfattelse rimeligt forhold til den eventuelt forvoldte skade. Hertil kommer, at en sådan praksisændring vil være en afgørende forudsætning for effektivt at forhindre, at udsigten til eventuel bødestraf blot indkalkuleres i f.eks. en erhvervsvirksomheds driftsomkostninger.

Strafferammen på op til 1 års fængsel harmonerer med flere tilsvarende bestemmelser i udenlandsk lovgivning, bl.a. den svenske miljølov. Man har dog ikke ment, at der vil være behov for at fastsætte en højere straffe-

ramme, da så alvorlige overtrædelser af loven, at der kunne være trang til at idømme en strengere straf, normalt tillige vil være reguleret af Borgerlig Straffelov, jfr. bl.a. kapitlerne 20 og 21 om forskellige almenfarlige eller alment skadelige handlinger.

Bestemmelsen i stk. 1, nr. 1, svarer til den nuværende ordning efter vandforsyningslovens § 66, jfr. § 40, stk. 1, nr.3, og vandløbslovens § 104, jfr. bl.a. §§ 5-5b, bortset fra, at strafferammen nu udvides til også at omfatte hæfte eller fængsel. Den gældende ordning på dette område har efter det oplyste ikke givet anledning til vanskeligheder, idet såvel anklagemyndigheden som domstolene i praksis har undladt at bringe straffebestemmelserne til anvendelse i tilfælde, hvor en konkret overtrædelse af de materielle bestemmelser i de nævnte to love har været af uvæsentlig karakter.

Det primære formål med bestemmelsen i stk. 3, som kendes fra en række andre love, herunder bl.a. de seneste love vedrørende forureningsbekæmpelsen, er at sikre mulighed for en klar ansvarsplacering, også i de tilfælde, hvor en juridisk person er involveret i lovovertrædelsen."

Bilag 11

Miljøstyrelsens cirkulæreskrivelse nr. 215 af 5. december 1979 vedrørende overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven

(Til samtlige kommunalbestyrelser, amtsråd og hovedstadsrådet).

Efter miljøbeskyttelseslovens § 83 straffes overtrædelser af loven med bøde, hæfte eller fængsel i indtil 1 år. Det fremgår af lovens forarbejder, at der ved den udvidelse af strafferammen, der ved lovens vedtagelse fandt sted i forhold til den tidligere gældende retstilstand, tilsigtedes en ændring af praksis, således at der kunne ikendes så alvorlige straffe, navnlig med hensyn til bødestørrelser, at der kunne opnås en reel præventiv virkning.

Af en af miljøstyrelsen i august 1978 udarbejdet redegørelse om bl.a. anklagemyndighedens og domstolene praksis i straffesager efter miljølovgivningen fremgår imidlertid, at antallet af strafferetlige afgørelser er så beskedent og bødeniveauet generelt så lavt, at den strafferetlige praksis ikke kan anses for skærpet siden miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden.

Da der således havde vist sig behov for en skærpelse af den gældende praksis og størrelsen af bøder i miljøsager anmodede miljøministeren i oktober 1978 justitsministeriet om at søge udvirket, at anklagemyndigheden i fremtidige sager om overtrædelse af miljøbeskyttelseslovgivningen nedlægger påstand om betydeligt større bøder end hidtil.

Rigsadvokaten har herefter i meddelelse af 9. oktober 1979 om behandling af sager om overtrædelse af bl.a. miljøbeskyttelsesloven anmodet statsadvokater og politiøstmestre om, at der søges gennemført en skærpelse af anklagemyndigheden hidtil fulgte praksis.

Rigsadvokaten har i sin meddelelse bl.a. udtalt følgende:

"Jeg skal derfor anmode om, at der i alle typer sager søges gennemført en skærpelse af den hidtil fulgte prak-

sis. Som følge heraf bør sager om overtrædelse af disse love som regel indbringes for retten. Anklagemyndighedens bødepåstand bør afpasses efter overtrædelsens art og grovhed, idet hensyn både tages til de skadevirkninger - på kortere eller længere sigt - som overtrædelsen har medført eller kan frygtes at medføre, og til gerningsmandens subjektive forhold. Har overtrædelsen indbragt eller tilsigtet en gevinst, eventuelt i form af en besparelse, bør bøden fastsættes med hensyntagen til den økonomiske fordel, der er indvundet eller tilsigtet. Ved efterforskningen af sagen bør de oplysninger søges tilvejebragt, som er fornødne til dokumentation herom.

Er overtrædelsen begået af et selskab, bør ansvaret som regel pålægges selskabet som sådant. Har ledelsen af selskabet eller en overordnet funktionær, herunder direktøren, handlet forsætligt eller vist grov uagtsomhed, bør tiltalen - foruden imod selskabet - rejses mod den eller de personligt ansvarlige. Dette vil der navnlig kunne være anledning til, når overtrædelsen består i undladelse af at efterkomme påbud eller tilsidesættelse af forbud. Bødepåstanden mod den personligt ansvarlige fastsættes i overensstemmelse med almindelig praksis efter forholdets grovhed og tiltaltes økonomiske forhold, således at den eventuelt opnåede eller tilsigtede økonomiske gevinst søges inddraget ved bødepåstanden over for selskabet.

Såfremt den daglige leder af selskabet tillige er hovedaktionær og må antages at være enerådende med hensyn til selskabets forhold, rejses tiltalen alene mod ham, der ikke ved at drive virksomhed i selskabsform skal kunne undgå det personlige ansvar. Personligt ansvar gøres normalt ikke gældende ved overtrædelser af underordnet betydning, som må antages at skyldes en "anonym" fejl. I så fald rejses tiltalen mod selskabet og kun mod dette. Tvivlstilfælde med hensyn til sanktionen og ansvarets placering forelægges for stadsadvokaten.

Gennemførelsen af sager af denne karakter nødvendiggør et samarbejde mellem politiet og vedkommende forvaltningsmyndighed. Forvaltningsmyndigheden vil bistå politiet med oplysning om overtrædelsens skadevirkninger, bedømmelsen af dens strafværdighed og bør opfordres til at udtale sig om sanktionspåstanden.

Af hensyn til særmyndighedens mulighed for at holde

sig orienteret om straffesager efter miljø- og levnedsmiddelloven og for at kunne øve indflydelse på ankespørgsmålet tilsendes miljøstyrelsen, statens levnedsmiddelinstitut eller veterinærdirektoratet samt vedkommende lokale tilsynsmyndighed hurtigst muligt og for dommes vedkommende i god tid inden ankefristens udløb underretning om afgørelsen."

Miljøministeriets departement har ved skrivelse af 22. november 1979 anmodet miljøstyrelsen om i tilslutning til rigsadvokatens meddelelse at henstille til kommunalbestyrelser, amtsråd og hovedstadsrådet, at der søges etableret et nært samarbejde mellem disse og anklagemyndigheden med henblik på at få fastlagt et rimeligt niveau for de bødepåstande, der bør nedlægges i sager om overtrædelse af miljølovgivningen, således at bøderne størrelse i højere grad end hidtil fastsættes under hensyn til overtrædelsens art og grovhed, samt til den eventuelle økonomiske fordel, der er indvundet eller tilsigtet.

Miljøstyrelsen skal i denne forbindelse som områder, hvor der er et særligt behov for et betydeligt højere bødeniveau først og fremmest pege på de tilfælde, hvor en forurenende virksomhed foretager ulovlige udledninger med betydelig skadevirkning til følge. Hertil kommer sager, hvor myndighedernes påbud om udførelse af udgiftskrævende, forureningsbegrænsende foranstaltninger ikke efterkommes, fordi udsigten til straf af den hidtil kendte størrelse er en utilstrækkelig pressio. Endvidere bør det tilstræbes, at bødeniveauet fastlægges således, at forurenende virksomheder, hvis etablering kræver myndighedernes godkendelse, ikke påbegyndes ulovligt, jfr. miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 3. Af generalpræventive hensyn bør dette også gælde, hvor der i det konkrete tilfælde ikke konstateres nogen egentlig miljømæssig skadevirkning.

Ud fra samme hensyn skal miljøstyrelsen pege på tilfælde, hvor den enkelte lovovertrædelses skadevirkning må ses i sammenhæng med mulige andre overtrædelser, hvorved den miljømæssige virkning for forureningstilstanden som helhed er betydelig. Dette gør sig eksempelvis gældende med hensyn til forurening af vandløb, hyppigt fra ulovlig udledning af forurenende stoffer fra landbrugsvirksomhed. Det bemærkes i denne

forbindelse, at overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 17 har givet anledning til langt de fleste tiltalerejsninger, og at det hidtidige bødeniveau i disse sager (hyppigst 1.000-2.000 kr.) forekommer overordentlig lavt.

For at de i miljølovgivningen indeholdte straffebestemmelser skal få en reel, præventiv virkning, vil det - udover bødekraft af absolut følelig størrelse - være af afgørende betydning, at begåede lovovertrædelser konstateres, samt at der fremskaffes det for domfældelse nødvendige bevismateriale, herunder oplysninger til brug for vurderingen af størrelsen af den påståede bøde.

Det vil desuden for straffesagens gennemførelse være af betydning, at beslutningen om at anmode om tiltalerejsning træffes hurtigt, således at myndighedernes passivitet ikke vil kunne påberåbes til støtte for en eventuel mildere bedømmelse af forholdets strafværdighed.

Det vil efter miljøstyrelsens opfattelse være af væsentlig betydning for opnåelsen af den tilsigtede skærpelse af bødeniveauet, at de kommunale miljømyndigheder i samarbejde med anklagemyndigheden, under straffesagens behandling over for retten belyser bl.a. den stedfundne lovovertrædelses skadevirkninger på kortere og længere sigt, samt omfanget af de besparelser tiltalte kan have opnået ved at overtræde loven.

Miljøstyrelsen skal i denne forbindelse henvise til nedennævnte ekstrakt fra bemærkningerne til miljøbeskyttelseslovens § 83 (F.T. 1972/73 bilag A sp. 4020):

".... det er givet, at forureningen ikke kan bekæmpes på grundlag af straffebestemmelser, men at der snarere må lægges betydelig vægt på oplysende virksomhed og andre motiverende aktiviteter. På den anden side vil det være nødvendigt for gennemførelsen af lovens formål og for efterlevelse af de enkelte regler at overtrædelse kan sanktioneres med straf, navnlig i grovere tilfælde. Det har ved udformningen af bestemmelsen været hensigten, at der i medfør af loven kan ikendes så alvorlige straffe, at der vil kunne opnås en reel præventiv virkning. Det må i øvrigt understreges, at det vil være af stor betydning, at anklagemyndigheden og domstolene ved administrationen af nærværende straffebestemmelse bestræber sig på at ændre den almindelige praksis i bodesager, således at de idømte bøder i medfør af denne bestemmelse bliver virkelig følelige og kommer til at stå i et for den almindelige opfattelse rimeligt forhold til

den eventuelt forvoldte skade. Hertil kommer, at en sådan praksisændring vil være en afgørende forudsætning for effektivt at forhindre, at udsigten til eventuel bødestraf blot indkalkuleres i f.eks. en erhvervsvirksomheds driftsomkostninger. . . ."

Som det fremgår af rigsadvokatens meddelelse, som citeret ovenfor, er anklagemyndigheden opfordret til hurtigst muligt efter dommens afsigelse at tilstille den kommunale tilsynsmyndighed og miljøstyrelsen en kopi af domsudskriften.

Dette sker af hensyn til ankefristen for indbringelse af en underrettsdom for landsretten, der er 14 dage.

Miljøstyrelsen vil være indstillet på at rådgive i spørgsmålet om, hvorvidt en dom bør

prøves ved en højere instans, ligesom styrelsen er indstillet på i øvrigt at yde vejledning i spørgsmål om retsforfølgning i anledning af overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven. Miljøstyrelsen vil med henblik herpå på baggrund af modtagne domsudskrifter foretage registrering af af sagte straffedomme.

Styrelsen finder imidlertid at burde understrege, at det primært påhviler den kommunale myndighed at tage stilling til, om straffesag bør rejses og over for anklagemyndigheden at udtale sig om sanktionspåstanden.

Det tilføjes, at miljøstyrelsen meget snart vil udsende en generel vejledning om myndighedsbehandlingen af sager vedrørende bekæmpelse af ulovlige forureninger af vandområder.

Jens Kampmann

Ole Jacobsen

Bilag 12

Miljøstyrelsens redegørelse af 31. januar 1982 om afsagte domme m.v. i medfør af miljøbeskyttelseslovgivningen i årene 1978 - 1981.

Efter anmodning fra miljøministeren udarbejdede miljøstyrelsen i august 1978 en redegørelse om bl.a. anklagemyndighedens og domstolenes praksis i straffesager efter miljølovgivningen. Det fremgår af redegørelsen - der vedrører perioden siden miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden til ca. udgangen af 1977 - at antallet af strafferetlige afgørelser var så beskedent og bødeniveauet generelt så lavt, at den skærpelse af vurderingen af miljøkriminaliteten, der var tilsigtet ved miljøbeskyttelseslovens vedtagelse, efter styrelsens opfattelse ikke afspejlede sig i den strafferetlige praksis.

Styrelsens konklusion blev draget på baggrund af de i perioden rejste 150 sager for overtrædelser af loven og forskrifter i medfør heraf.

Af de af styrelsen i forbindelse med redegørelsen udarbejdede oversigter over begåede og straffede overtrædelser fremgår således bl.a., at der i perioden var 13 afgørelser vedrørende overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens bestemmelser (bortset fra § 17), 25 afgørelser vedrørende overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 17, der ikke var sket i forbindelse med landbrugsbedrift, samt 57 afgørelser vedrørende overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven § 17 i forbindelse med landbrugsbedrift, (udledning af ensilagesaft, ajle, gylle m.v.), de sidstnævnte med en gennemsnitlig bødestørrelse på 1.233 kr. De øvrige afgørelser vedrørte overtrædelser af forskrifter i medfør af loven.

På området overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 17 i forbindelse med landbrugsbedrift (udledning af ensilagesaft, ajle, gylle m.v.) forelå der et så stort antal sager, at det var muligt at foretage en vis sammenligning af den strafferetlige praksis før og efter miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden.

I perioden fra den 1. januar 1968 til den 1. oktober 1974 (miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden) forelå der 315 strafferetlige afgørelser om overtrædelse af vandløbslovens § 5 i forbindelse med landbrugsbedrift. Bødeniveauet var i ca. 96-43- af disse sager på 1.000 kr. eller derunder.

De resterende 4-43- af sagerne (13 ialt) var afgjort med bøder på mere end 1.000 kr., og den højeste bøde var på 2.000 kr.

Til sammenligning forelå der i perioden fra den 1. oktober 1974 til ca. den 1. januar 1978 57 strafferetlige afgørelser om overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 17 i forbindelse med landbrugsbedrift. Bødeniveauet var i ca. 60% af sagerne på 1.000 kr. eller derunder. De resterende 40% af sagerne (23 ialt) var afgjort med bøder på mere end 1.000 kr., og den højeste bøde var på 3.000 kr.

I betragtning af den almindelige prisudvikling måtte styrelsen konstatere, at den strafferetlige praksis på dette område stort set var uændret.

Baggrunden for det lave bødeniveau var efter styrelsens opfattelse formentlig den almindelige praksis i bødesager vedrørende overtrædelser af særlovgivningens bestemmelser sammenholdt med, at der ikke i tilstrækkeligt omfang havde været etableret et samarbejde mellem anklagemyndighederne med henblik på at få fastlagt et rimeligt niveau for de bøder, der bør idømmes for overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven.

På foranledning af miljøministeriet udsendte rigsadvokaten herefter den 9. oktober 1979 (j.nr. G. 431) en meddelelse, hvori statsadvokater og politimestre anmodes om, at der søgtes gennemført en skærpelse af den hidtil fulgte praksis, således at anklagemyndighedens bødepåstand afpasses efter overtrædelsens art og grovhed, idet hensyn både

skulle tages til de skadevirkninger - på kortere eller længere sigt - som overtrædelsen havde medført eller kunne frygtes at medføre, og til gerningsmandens subjektive forhold. Havde overtrædelsen indbragt eller tilsigtet en gevinst, eventuelt i form af en besparelse, burde bøden fastsættes med hensyn til den økonomiske fordel, der var indvundet eller tilsigtet. Rigsadvokaten henstillede endvidere, at sagerne som regel blev indbragt for retten. Samtidig henstillede rigsadvokaten, at der blev etableret et nærmere samarbejde mellem politiet og de lokale administrative myndigheder for at kunne gennemføre sådanne sager ved domstolene.

Sammenfattende status vedrørende domme m.v. i forbindelse med miljølovsovertrædelser

a) Antallet.

I tiden *efter* den periode miljøstyrelsens redegørelse vedrørte, d.v.s. fra begyndelsen af 1978 til udgangen af 1981 - ligeledes en 4-årig periode - er der idømt 268 bøder for overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven, fordelt på domme (D), idenretlige bødevedtagelser (V) og bødeforlæg (P). Overtrædelser af bekendtgørelser udstedt i medfør af loven er ikke medregnet.

Der er således sket en vis forøgelse i antallet af de idømte bøder i denne periode i forhold til antallet i den periode miljøstyrelsens redegørelse fra 1978 vedrørte (150 sager, hvoraf 51 vedrørte overtrædelser af bekendtgørelser udstedt i medfør af loven).

Af de 268 idømte bøder er de 138 idømt i perioden fra begyndelsen af 1978 til den 9. oktober 1979, hvor rigsadvokatens meddelelse til anklagemyndigheden forelå.

De resterende 130 bøder er idømt i perioden 9. oktober 1979-31. januar 1981. Antallet af afsluttede sager er således ikke steget.

b) Bødestørrelser.

I *perioden februar 1978 til 8. oktober 1979* blev der idømt 133 bøder for overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 17 (udledning af

Med henblik på en imødekommelse af Rigsadvokatens forudsætning om et nærmere samarbejde mellem politiet og de lokale administrative myndigheder, udsendte miljøstyrelsen den 5. december 1979 en cirkulæreskrivelse til samtlige kommunalbestyrelser, amtsråd og hovedstadsrådet, hvori det henstilledes, at der blev etableret et nært samarbejde, således at myndighederne skal bistå politiet med oplysning om overtrædelsens skadevirkninger og bedømmelsen af dens strafværdighed samt udtale sig om sanktionspåstanden.

forurenende stoffer til vandløb), medens alene 5 bøder vedrørte andre overtrædelser af loven.

Af de 133 bøder for overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 17 vedrørte de 122 overtrædelser i forbindelse med landbrugsbedrift (udledning af ensilagesaft, ajle, gylle m.v.), svarende til 88% af samtlige miljølovsovertrædelser i perioden.

I perioden blev 50 af de 122 bøder vedtaget ved bødeforelæg, 27 blev vedtaget indenretligt, medens 45 blev idømt ved dom.

Den gennemsnitlige bødestørrelse for overtrædelse af § 17 i forbindelse med landbrugsbedrift var i perioden 1.786 kr. Højeste bødestørrelse var 8.000 kr.

De øvrige sagers meget forskelligartede karakter gør det ikke rimeligt at søge at fastlægge den gennemsnitlige bødestørrelse for disse sager.

I *perioden 9. oktober 1979 - 31. december 1981* blev der idømt 112 bøder for overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 17, medens 18 vedrørte andre overtrædelser af loven.

Af de 112 bøder for overtrædelse af § 17 vedrørte de 89 overtrædelser i forbindelse med landbrugsbedrift, svarende til 68% af samtlige miljølovsovertrædelser i perioden.

I perioden blev 12 af de 89 bøder vedtaget ved bødeforelæg, 16 blev vedtaget indenretligt, medens 61 blev idømt ved dom.

Den gennemsnitlige bødestørrelse for overtrædelse af § 17 i forbindelse med landbrugsbedrift var i perioden 1.890 kr. Højeste bødestørrelse 10.000 kr.

Rigsadvokatens meddelelse og miljøstyrelsens cirkulæreskrivelse synes således ikke isoleret betragtet at have haft markant indflydelse i relation til forhøjelse af det generelle bødeniveau i landbrugssagerne. Derimod synes rigsadvokatens meddelelse at have bevirket, at væsentligt flere sager afgøres i retten.

Sammenfattende om landbrugssagerne, hvor der foreligger et så stort antal sager, at det til en vis grad er muligt at vurdere udviklingen i det generelle bødeniveau, synes det at kunne konstateres, at det gennemsnitlige bødeniveau nu er hævet fra ca. 1.250 kr. (miljøstyrelsens redegørelse fra 1978) til ca. 1.900 kr., ligesom der i perioden efter miljøstyrelsens redegørelse fra 1978 i enkelttilfælde har været tale om betydeligt højere bøder end i tiden lige efter lovens ikrafttræden.

De øvrige sagers meget forskelligartede karakter gør det ikke rimeligt at vurdere udviklingen baseret på gennemsnitstal for bødestørrelser. Det kan derfor alene konstateres, at kategorien "andre overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven" (end overtrædelser af § 17) nu udgør en noget større del af det samlede antal strafforfulgte miljølovsovertrædelser.

Særligt om landbrugssagerne.

Rigsadvokatens meddelelse af 9. oktober 1979 til anklagemyndigheden har, jfr. ovenstående, bevirket at væsentligt flere sager afgøres i retten, ligesom der kan konstateres en vis generel forhøjelse i bødeniveauet.

a) Geografiske variationer i bødeniveau.

En gennemgang af indenretlige bødevedtagelser og upåankede byretsdomme vedrøren-

de overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven § 17 i forbindelse med landbrugsbedrift i perioden 9. oktober 1979-31. december 1981 synes - generelt set, og med de forbehold, der nødvendigvis må følge af forskelligheder i de enkelte sager, og det lave antal sager undersøgelsen er baseret på - at udvise visse geografiske skævheder i bødeniveauet.

Gennemgangen viser således en gennemsnitlig bødestørrelse på Fyn på 2.166 kr. (baseret på 12 bøder), en gennemsnitlig bødestørrelse på Sjælland på 2.846 kr. (baseret på 27 bøder) samt en gennemsnitlig bødestørrelse i Jylland på 1.619 kr. (baseret på 23 bøder).

Det forhold, at flere sager afgøres i retten synes således på baggrund af undersøgelsens resultat ikke (endnu) at have sikret en ensartet praksis i landets forskellige dele i landbrugssagerne.

b) Ankefrekvens/resultat.

I perioden 9. oktober 1979 - 31. december 1981 er 8 byretsdomme blevet påanket til landsretten. Ingen af de påankede domme har idømt bøder på over 2.000 kr.

Af de 8 påankede domme er de 5 færdigbehandlede ved landsretterne, medens de 3 endnu ikke er afsluttede.

I alle de færdigbehandlede domme har landsretterne uden særskilt begrundelse stadfæstet byrettens afgørelse.

En gennemgang af 12 landsretsdomme i sager vedrørende overtrædelse af den tidligere bestemmelse i vandløbslovens § 5 og nu af miljøbeskyttelseslovens § 17 i forbindelse med landbrugsbedrift i perioden 1972 - 31. december 1981 viser i øvrigt, at landsretterne kun i 3 tilfælde har ændret en byretsdom i skærpende retning. I et tilfælde forhøjedes en bøde på 500 kr. til 1.000 kr. I et andet tilfælde forhøjedes en bøde på 500 kr. til 2.000 kr., og endelig er en frifindende byretsdom ændret til en bøde på 500 kr. I alle andre tilfælde - bøder på 1.000 kr. eller 2.000 kr. - blev byrettens dom stadfæstet.

På baggrund af disse domme synes der, på trods af sagernes nogen forskelligartethed, ikke i denne periode at kunne spores bevægelse i landsretternes vurdering af denne sagskategori.

c) Overtrædelsernes karakter.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 83, stk. 1, jfr. straffelovens § 19 kan strafansvar pålægges for overtrædelser, der skyldes simpel uagtsomhed. Miljøbeskyttelsesloven indeholder ikke særlige straffebestemmelser for kvalificerede overtrædelser af loven.

Ifølge rigsadvokatens meddelelse af 9. oktober 1979 bør anklagemyndighedens bødepåstand afpasses efter overtrædelsens art og grovhed, idet hensyn både tages til de skadevirkninger - på kortere eller længere sigt - som overtrædelsen har medført eller kan frygtes at medføre, og til gerningsmandens subjektive forhold. Bødepåstanden bør endvidere fastsættes under hensyntagen til den økonomiske fordel, der er indvundet eller tilsigtet.

Generelt er det vanskeligt ud fra det foreliggende domsmateriale at vurdere, med hvilken vægt disse hensyn indgår i domstolens fastsættelse af bødestørrelsen i de konkrete tilfælde. En sådan vurdering må forudsætte væsentlig mere omfattende domsbegrundelse. Af enkelte domme har det dog været muligt at danne sig et billede af hvilke forhold domstolen har tillagt vægt ved bødefastsættelsen.

Gerningsmandens subjektive forhold.

Enkelte domme lægger i præmisserne vægt på, hvorledes overtrædelser kan tilregnes tiltalte.

Forsæt er således statueret i Store-Heddinge rets dom af 18. november 1981 (SS 412/1981):

T havde i perioden 22. juni - 8. juli 1981 udledt gylle gennem et rørudløb til et vandløb, hvorved dette blev kraftigt forurenet. Ejendommens gyllebeholder var fyldt til randen og kørselsforholdene var på grund af megen nedbør sådanne, at det ikke var muligt at køre gyllen væk. For at forhindre, at beholderen løb over blev det rør, der fører møddingvand og ajle fra stalden til beholderen, ført over til en drænledning, der fører til vandløbet. T regnede ifølge sin forklaring

med, at ajlen ville være så fortyndet med vand, at der ikke kunne ske nævneværdig forurening i vandløbet.

Retten lagde til grund, at T forsætligt havde udledt gylle i vandløbet og idømte T en bøde på 10.000 kr.

Grov uagtsomhed er statueret i Maribo rets dom af 20. august 1979 (SS 57/1979):

T havde reetableret et overløb fra en ajlebeholder til en skovgrøft, som han tidligere havde fået påbud om at stoppe, hvorved der skete kraftig forurening af et vandløb. Retablering blev ansat som groft uagtsom, og T havde ifølge sin egen forklaring en betydelig økonomisk interesse heri. T blev straffet med en bøde på 8.000 kr.

Ringe uagtsomhed er statueret i Kalundborg rets dom af 13. maj 1981 (PS 21/1981):

T var tiltalt for udledning af ensilagesaft. Om forholdene på ejendommen forklarede T, at den plads på hvilken han havde anbragt roetoppene var forsynet med støbt cementbund samt fundablokke på 2 sider i vinkel. Efter T's opfattelse var udledningen sket, fordi fundablokkene ikke har været pudset, således at saften kunne trænge igennem revnerne i blokkene.

Under hensyn til at der kun var foretaget en begrænset udledning, og til at den udviste uagtsomhed var ringe idømtes T en bøde på 1.500 kr.

Det er imidlertid ikke muligt generelt ud fra domspraksis klart at konstatere, hvilken betydning tilregnelsen har for strafudmålingen.

Skadevirkningerne.

Enkelte domme lægger i præmisserne vægt på udledningernes skadevirkning.

Dette er således sket i Svendborg Herredsretsdom af 24/9 1979 (SS 342/78):

T var tiltalt for udledning af ensilagesaft. Ved udmålingen af bødens størrelse lagde retten vægt på, at der var tale om en meget kraftig forurening med fiskedrab til følge, men at T på den anden side havde ladet installere en plansilo, der på grund af en konstruktionsfejl havde givet anledning til foru-

reningen. T blev straffet med en bøde på 5.000 kr.

Skadevirkningerne, herunder det tidsrum udledningen har fundet sted, har endvidere haft betydning ved strafudmålingen i Slagelse kriminalrets dom af 13. december 1979 (PS 470/1979):

T havde udledt møddingvand og ensilage-saft, bl.a. med den følge, at stofferne via et kloakanlæg blev tilført et rensningsanlæg og var medvirkende årsag til, at dette blev sat ud af drift. Det fandtes bevist, at T gennem flere år havde haft en vogn stående til opsamling, og at der fra denne vogn var et stadigt spild, der kun blev fjernet en gang om ugen, ligesom T først havde efterkommet kommunens påbud om at bringe forholdet i orden over to år efter påbuddets udstedelse. T blev straffet med en bøde på 10.000 kr.

Den økonomiske interesse.

Den økonomiske interesse ses kun at være fremdraget i domspræmisserne i den ovenfor nævnte Maribo rets dom af 20. august 1980.

Den økonomiske interesse synes på baggrund af enkelte domsudskrifter som oftest at bestå i utilstrækkelige anlæg, f.eks. manglende gylletank eller tank med for ringe kapacitet. Interessen består således i sparede omkostninger til etablering af tilstrækkelige anlæg.

Utilstrækkelige anlæg er således nævnt i præmisserne for Nykøbing F. m.v.s dom af 14. december 1979 (PS 262/1979):

På grund af små og utidssvarende anlæg var en forpagter T ansvarlig for udledning af ajle og ensilagesaft til et vandløb. T var klar over, at anlæggene var utilstrækkelige, men var ifølge forpagtningskontrakten ikke berettiget til at foretage ændringer af gårdens bygninger og faste anlæg. Han havde derfor til gårdens ejer i 1976 afleveret en oversigt over arbejder, der burde udføres på gården og dens faste anlæg.

Udledningen blev tilregnet T som groft uagtsom og T idømtes en bøde på 5.000 kr. Ved bødefastsættelsen tog retten hensyn til, at T ifølge forpagtningskontrakten ikke selv

kunne foretage ændringer af gårdens faste anlæg, og at han allerede i 1976 havde gjort gårdens ejer opmærksom på forholdene.

Anlægs-mæssigt uforsvarlige forhold forelå ligeledes i den i bilag refererede Østre Landsrets dom af 8/2 1978.

d) Påstandens gennemslagskraft ved dommens strafudmåling.

Det fremgår kun sjældent af domsudskrifterne, hvilken påstand der af anklagemyndigheden har været nedlagt under sagen. Ifølge miljøstyrelsens erfaring nedlægges der i øvrigt ikke altid påstand i landbrugsforureningssagerne.

Miljøstyrelsens gennemgang af indenretlige bøvedtagelser og upåankede byretsdomme i landbrugsforureningssager i perioden 9. oktober 1979-31. december 1981, viser, at domsudskrifterne indeholdt oplysning om anklagemyndighedens påstand i 12 sager. Domstolen fulgte anklagemyndighedens påstand i 2 tilfælde. Det tilføjes, at miljøstyrelsen er bekendt med, at der i perioden er blevet nedlagt påstand i samtlige sager i Slagelse retskreds, uanset at dette ikke fremgår af domsudskrifterne. Som det foreligger oplyst for miljøstyrelsen, har Slagelse kriminalret endnu ikke fulgt anklagemyndighedens bødepåstand.

e) Gentagelsesvirkning.

Det må formentlig antages, at der kan tillægges tidligere overtrædelser gentagelsesvirkning.

En gennemgang af indenretlige bøvedtagelser og upåankede byretsdomme i landbrugsforureningssager i perioden 9. oktober 1979 - 31. december 1981 viser, at der har været tale om gentagelsestilfælde i 5 sager.

I samtlige tilfælde er bøden blevet fastsat højere end ved førstegangsovertrædelsen.

f) Konklusion.

Antallet af sager og bødeniveauet er i dag noget højere end på tidspunktet for miljøstyrelsens redegørelse i 1978. Der synes dog at kunne spores en tendens til visse geografiske skævheder i bødernes størrelse, således at domme og indenretlige bøvedtagelser i Jylland ligger noget under landsgennemsnittet

for bøder (baseret på bødeforlæg, indenretlige bødevedtagelser og domme) i landbrugs-sager.

Forsøg på forhøjelse i bødeniveauet gennem anke til landsretterne har ikke medført det ønskede resultat. Landsretternes vurdering af denne sagskategori synes uændret siden 1972.

Dommenes præmisser er generelt meget sparsomme, således at det kun i et fåtal af de afsagte domme af præmisserne fremgår hvilke forhold domstolene har lagt vægt på ved bødefastsættelsen.

De ganske enkelte domme, hvor præmisserne har været mere udførlige viser dog, at grovere tilfælde herunder gentagelsestilfælde behandles strengere end gennemsnittet af sagerne, således at også domstolene lægger vægt på de momenter af betydning for bødepåstandens størrelse som rigsadvokaten opregnede i sin meddelelse til anklagemyndigheden vedr. bødepåstandens størrelse. Domstolene synes dog generelt utilbøjelige til at følge de af anklagemyndigheden nedlagte bødepåstande.

(Under)bilag udeladt

Bilag 13

Justitsministeriet

3. ktr. 1982-1211-48.

Den 5. oktober 1982

Notat om politiets bistand til andre forvaltningsmyndigheder.

1. Efter retsplejelovens § 108, stk. 1, er det politiets opgave bl.a. at påse overholdelsen af love og vedtægter samt foretage det fornødne til forhindring af forbrydelser. Såfremt det ønskes, at politiet pålægges særlige forpligtelser i forbindelse med administration af en bestemt lovgivning, der går ud over området for retsplejelovens § 108, stk. 1, kan dette ske administrativt med justitsministerens samtykke efter bestemmelsen i retsplejelovens § 108, stk. 2.

Udenfor retsplejeloven findes der adskillige bestemmelser, hvorefter politiet har pligt til at yde bistand ved gennemførelsen af en nærmere angiven lov.

Bestemmelsen i retsplejelovens § 108, stk. 1, sonderer ikke mellem overtrædelser af straffeloven og overtrædelser af særlovgivningen. En del særlove indeholder imidlertid udtrykkelige bestemmelser, hvorefter nærmere angivne særmyndigheder pålægges en pligt til at påse overholdelse af loven, men også uden for disse tilfælde må det i vid udstrækning antages, at den myndighed, under hvilken administrationen af loven henhører, samtidig har pligt til at føre tilsyn med lovens overholdelse. - Dette må især antages at være tilfældet, såfremt myndigheden i organisatorisk henseende er opbygget på en sådan måde, at den er i stand til at varetage de nævnte tilsynsfunktioner.

2. Den lovbestemte eller ulovbestemte tilsynspligt, som særlige forvaltningsmyndigheder på denne måde kan have, må antages at indebære visse begrænsninger i politiets opgaver efter retsplejelovens § 108, men det

kan være vanskeligt i generelle vendinger mere præcist at beskrive det nærmere omfang af disse begrænsninger. Det må dog formentlig antages, at politiet i disse tilfælde i hvert fald kan undlade at tilrettelægge sin virksomhed på en sådan måde, at der føres en præventiv kontrol med de nævnte loves overholdelse, ligesom politiet i en vis udstrækning må være berettiget til at henvise anmeldelser om formodede overtrædelser til de relevante tilsynsmyndigheder. Den prioritering, som politiet i øvrigt må foretage for så vidt angår løsnings af de opgaver, der påhviler det, kan endvidere have den virkning, at politiet efter omstændighederne må undlade at føre tilsyn med overholdelsen af særlovsbestemmelser, selv i de tilfælde, hvor det som ovenfor nævnt ikke er henlagt til en særmyndighed at føre præventiv kontrol.

2.1. Som anført indledningsvist forekommer der i praksis adskillige eksempler på lovbestemmelser, hvorefter politiet skal yde bistand til en anden myndighed i forbindelse med administrationen af en bestemt lovgivning. I det omfang bistandsforpligtelsen er nærmere beskrevet i loven, må den naturligvis ydes i overensstemmelse hermed.

Bortset fra de tilfælde, hvor bistandsforpligtelsen er nærmere beskrevet i loven, er det forbundet med ganske betydelige vanskeligheder at forsøge generelt at beskrive i hvilket omfang, og på hvilken måde en særmyndighed kan forlange bistand fra politiet. I praksis har interessen dog samlet sig om at få fastslået, i hvilket omfang politiet - uden at anvende almindelige straffeprocessuelle mid-

ler - kan bistå særmyndigheden med umiddelbar magtanvendelse, f.eks. til at bringe en bestemt virksomhed til ophør eller lignende.

2.1.1. Under henvisning til bestemmelsen i retsplejelovens § 108, stk. 1, er det almindeligt antaget, at politiet er beføjet til gennem umiddelbar magtanvendelse at skride ind over for handlinger eller undladelser, som frembyder en vis grad af fare for den offentlige sikkerhed, fred og orden, eller hvor særlige retshåndhævelsmæssige hensyn i øvrigt måtte tilsige det. Afgørelsen af om magt bør bringes i anvendelse, må bero på en konkret vurdering af den foreliggende situation. Særmyndighedens vurdering af behovet for umiddelbar politimæssig bistand bør indgå i den politimæssige vurdering, men i øvrigt må den praksis, der har dannet sig omkring bestemmelsen i straffelovens § 13, stk. 3, formentlig tillægges en ikke uvæsentlig betydning i denne forbindelse, se nærmere pkt. 3.

Det kan ikke antages at være en forudsætning for politiets anvendelse af magt, at der er fremsat begæring herom fra den ansvarlige særmyndighed. Afhængig af den konkrete situations alvor må politiet også uden sådan anmodning have pligt til at tage initiativ til at bringe betydeligere overtrædelser af særlovgivningen til ophør.

2.1.2. Der findes i en række love hjemmel for en forvaltningsmyndighed til at foretage såkaldte selvhjælpshandlinger. Som oftest er bestemmelserne herom udformet på en sådan måde, at myndigheden er berettiget til at lade den handling, som en person er forpligtet til at udføre, udføre af andre og således at omkostningerne herved kan søges inddrevet hos den pågældende. Det antages i praksis, at forvaltningsmyndighederne også uden direkte lovhjemmel i visse tilfælde kan udføre selvhjælpshandlinger.

I det omfang en særmyndighed har besluttet sig til at anvende dette tvangsmiddel overfor en ulovlig retstilstand, kan de fordre politiets bistand, såfremt der måtte blive lagt hindringer i vejen for gennemførelsen heraf. Politiet vil i givet fald have til opgave f.eks. at skaffe adgang til de nødvendige lokaliteter samt at sikre ro og orden, medens de nød-

vendige foranstaltninger gennemføres af den rekvirerende myndighed eller de af denne antagne personer.

2.1.3. I denne forbindelse bør også fremhæves de talrige eksempler på lovbestemmelser, hvorefter en tilsynsmyndighed har en umiddelbar adgang til at føre kontrol med f.eks. en virksomheds overholdelse af forskellige særlove eller påbud udstedt i henhold hertil. Også i et sådant tilfælde må de berørte myndighed, selv uden direkte lovhjemmel, kunne fordre politiets bistand, såfremt der måtte blive lagt den hindringer i vejen for udførelsen af tilsynet.

2.2. Såfremt den myndighed, der fører tilsyn med særlovgivningen bliver bekendt med eventuelle strafbare overtrædelser heraf, kan den i overensstemmelse med retsplejelovens regler indgive anmeldelse herom til politiet. Gennemførelsen af sager om overtrædelse af særlovgivningen nødvendiggør ofte et tæt samarbejde mellem politiet og vedkommande forvaltningsmyndighed, såvel i forbindelse med efterforskningen som under sagens behandling i retten.

Efter retsplejelovens § 997, stk. 1, er det politimesterens opgave at drage omsorg for straffedommens fuldbyrdelse såvel i henseende til straf som i henseende til dommens øvrige bestemmelser. Efter samme bestemmelses 3. stk. er der hjemmel til som tvangsmiddel at pålægge domfældte at betale en fortløbende bøde. Der findes talrige steder i særlovgivningen bestemmelser af tilsvarende karakter. Politiet yder bistand ved inddrivelsen af visse tvangsbøder.

2.3. Bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 57 indeholder hjemmel til nedlæggelse af fogedforbud. Et forbud har den virkning, at politiet på den rekvirerende myndigheds begæring er forpligtet til at yde bistand til forbudets opretholdelse, jfr. retsplejelovens § 650, stk. 2. I praksis forstås bestemmelsen således, at politiets bistand alene kan fordres, såfremt der for politiet består en rimelig praktisk mulighed for at hindre overtrædelse af det nedlagte forbud.

Ved gennemførelsen af umiddelbare fo-

gedforretninger, f. eks. på en forvaltningsmyndigheds begæring, kan fogeden rekvirere politiets bistand, såfremt dette skønnes nødvendigt for forretningens gennemførelse.

3. Som ovenfor nævnt er det forbundet med betydelige vanskeligheder mere præcist at beskrive, i hvilket omfang politiet er beføjet til at anvende magt som et led i en umiddelbar retshåndhævelse. Med udgangspunkt i straffelovens § 13, stk. 3, må det imidlertid lægges til grund, at fysisk magt kun bør bringes i anvendelse, når det efter en konkret vurdering af den foreliggende situation må anses for fornødent, herunder navnlig når det lægges til grund, at anvendelsen af andre tvangsmidler ikke kan antages at føre til det ønskede resultat. Anvendelsen af magt må i øvrigt isoleret set vurderes som rimelig, når henses til den offentlige interesse, der påkalder sig beskyttelse. Dette kan indebære, at magtanvendelse er udelukket som reakti-

onsmiddel overfor mindre betydningsfulde forseelser.

Ønsker om bistand fra politiet må af de berørte forvaltningsmyndigheder fremsættes overfor politimesteren i den kreds, hvorfra bistanden skal ydes. Politimesteren har efter retsplejelovens bestemmelser det selvstændige ansvar for udførelsen af politiets opgaver i kredsen, og spørgsmålet om, på hvilken måde og med hvilke midler den ønskede bistand skal ydes, beror derfor i første række på politimesterens afgørelse. Af hensyn til løsningen af politiets øvrige opgaver, vil det derfor ofte være hensigtsmæssigt, såfremt politiet og den for anmodningen om bistand ansvarlige myndighed på forhånd drøfter de nærmere omstændigheder, under hvilke bistanden kan ydes. Politimesterens afgørelse på anmodninger om bistand til andre forvaltningsmyndigheder kan indbringes for justitsministeriet.

Bilag 14

Miljøministeriet Departementet

København, den 21. marts 1983

Udvalget om håndhævelse af
bygge- og miljølovgivningen

Vedlagt følger til udvalgets orientering et notat om større miljøstraffesager 1979-1982, udarbejdet af miljøministeriet. Notatet er særlig baseret på en gennemgang af domme-

ne og samtaler med anklagere, der har mødt i sagerne. Notatet har været forelagt de adspurgte anklagere med henblik på korrektion af eventuelle fejl i fremstillingen.

P.M.V.
E.B.

Mogens Moe

Underbilag til bilag 14

Miljøministeriet

kontor/mm/lw-10
J.nr. D 2102-169
18. marts 1983

NOTAT om større miljøstraffesager 1979-1982.

1. Indledning.

I de senere år har en række domme i større miljøstraffesager givet anledning til betydelig offentlig debat. I en del tilfælde har politikere og andre givet udtryk for den opfattelse, at domstolene tager for lempeligt på overtrædelser af miljølovgivningen. Baggrunden har ofte været, at de idømte bøder har ligget langt under det, som anklagemyndigheden og miljømyndighederne har ønsket.

Med henblik på at få et grundlag for miljøministeriets videre overvejelser er der foretaget en nærmere analyse af de større miljøstraffesager fra de senere år. Materialet er afgrænset således, at der alene er medtaget sager, hvor anklagemyndigheden har påstået - eller på anden måde lagt op til - bøder på over 10.000 kr. Ved denne afgrænsning er de sager kommet med, som har præget den offentlige debat. Men der er meget få sager af

denne art. Materialet omfatter 13 sager fra en periode på knap 4 år. 7 af sagerne har dog været behandlet både ved byret og landsret. Men ingen af dem er nået frem til højesteret.

Afgrænsningen betyder, at det store antal miljøstraffesager - særlig sagerne om landbrugs forurening af vandløb - falder udenfor. Disse er imidlertid behandlet ret indgående andre steder.

Med miljøstraffesager menes i denne sammenhæng sager om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven, tilknyttede speciallove (bl.a. om olie- og kemikalieaffald) og regler udstedt efter disse love. I praksis drejer de allerfleste af sagerne sig om forurening fra industri og anden særligt forurenende virksomhed (d.v.s. virksomheder omfattet af miljøbeskyttelseslovens kap. 5).

Udgangspunktet har været dommene, idet miljøstyrelsen i princippet får tilsendt kopi af alle domme i miljøstraffesager. Det har dog i enkelte tilfælde været nødvendigt at supplere op. Materialet er formentlig nogenlunde fuldstændigt. Men det kan ikke udelukkes, at der kan findes enkelte upåankede byretsdomme, som er afsagt i stilhed, og hvor der er ønsket en bøde på mere end 10.000 kr.

Dette skulle imidlertid ikke betyde noget, da materialet ikke skal behandles statistisk. Analysen i det følgende er baseret på en nærmere gennemgang af dommene, suppleret

med oplysninger fra miljøstyrelsens sager og en samtale med den, der har været anklager i sagen.

Det skal bemærkes, at politianmeldelsen i 11 af de 13 tilfælde er kommet fra kommune eller amt. I 1 tilfælde har miljøstyrelsen været anmelder (sagen om Superfos, VLD 18.4.79). I 1 tilfælde udspringer sagen af en privat anmeldelse (Grindsted Products, Grenå Ret 4.10.82).

Undersøgelsen går ikke længere tilbage end 1979, fordi miljøstyrelsen tidligere har udarbejdet en redegørelse, der dækker årene 1974-78. Der findes næppe domme fra perioden 1974-78, som har væsentlig betydning for den analyse, som skal gennemføres her.

I 1979 blev der etableret et snævrere samarbejde mellem anklagemyndigheden og miljømyndighederne. Det fandt udtryk i en meddelelse fra rigsadvokaten af 9. oktober 1979 om behandling af sager om overtrædelse af bl.a. miljøbeskyttelsesloven og i en cirkulæreskrivelse af 5. december 1979 vedrørende overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven. Gennemgangen af sagsforløbene vil bidrage til at kaste lys over, hvordan dette samarbejde har fungeret.

Nedenfor er dommene stillet skematisk op. De relevante dele af begivenhedsforløbet refereres i pkt. 3, der indeholder den nærmere analyse af dommene.

Afgjort ved Landsret. Kronologisk

Dom	Virksomhed, karakter	Virksomheds størrelse	Lovovertrædelse	Bødepåstand	Resultat	Afgørende momenter	Bemærkninger
Fredericia kriminalret 6.10.78	Superfos, kemisk fabrikation	I Fredericia: Oms. ca. 750.000.000 Ans. ca. 600	Udvidelse uden godkendelse, mbl. § 35	»Klækkelige« bøde	10.000	Ingen foregribelse af det eneste miljøproblem (støv)	Anmeldt af miljøstyrelsen
V.L. 18.4.79				Ikke under 100.000	10.000	Rent formel overtr., lokale myndigh. passive	
Århus byret 23.11.79	Nordisk Tekstiltryk	Oms. ca. 100.000.000	Overskridelse af påbud om spildevandsrensning med 5 mdr., mbl. § 25	35.000 + konfisk. 34.871	5.000	God vilje; ingen væs. fortjeneste	
V.L. 3.9.80				Do.	10.000	Fortjenesten af virksomheden opløst til 9.-10.000	

Afgjort ved Landsret. Kronologisk

Dom	Virksomhed, karakter	Virksomheds størrelse	Lovovertrædelse	Bøde-påstand	Resultat	Afgørende momenter	Bemærkninger
Hjørring kriminalret 9.6.81	Nordland Specialfoder ApS, kornprodukter, foderpiller		Udvidelse uden godkendelse (støv- og lugtgener), mbl. § 35	»Følgelig« bøde	60.000	Fortjenesten af virksomheden oplyst til ca. 60.000	Resultatet mere føleligt end forventet af anklageren
V.L., bødevedtagelse 26.10.81				Vedtagelse accepteret	5.000	Ny beregning af fortjenesten	
Vordingborg ret 3.3.80	Prom's kemiske fabrik	Ans. ca. 60 Oms. ca. 63.000.000	Udledning af giftigt spildevand, mbl. § 18.	»Klækkelig« bøde	15.000	Delvis frifindelse; god vilje	I dagspressen er nævnt bødeønsker fra myndighedernes side på 100.000
Ø.L. 3.6.82				Skærpelse	15.000	Do.	
Nykøbing F. Ret 26.3.81	IBKA, Industrirenovation	Oms. ca. 4.000.000	Udledning af ca. 450 tons olie- og kemikaleaffald på jorden på Norupgårds losseplads, mbl. § 11	Fængselsstraf (for bedrageri) + tillægs bøde	50.000	Omfattende ulovligheder	I titalen indgik bedrageri ved at opkræve 100.000 i afgifter til Kommunekemi. På dette punkt frifundet ved begge instanser.
Ø.L. 25.6.82				Fængsel 1 år (for bedrageri) + tillægs bøde, + konfiskation	80.000	Den af tiltalte erkendte fortjeneste: ca. 80.000	
Nykøbing F. Ret 25.5.81	De falsterske Kommuners Renholdings-selskab, Losseplads; Norupgård		Forsømmelig drift af lossepladsen, bl.a. med den i IBKA-sagen nævnte udledning til følge	?	Frifindelse	Et kommunalt fællesskab	
Ø.L. 2.7.82				Ikke under 100.000	100.000	Miljøskade	
Tåstrup Ret 23.2.82	Losseplads i Hedehusene, privatdrevet	Tiltaltes årlige skattepligtige indtægt ca. 1 mio. kr.	Manglende efterkommelse af påbud og forbud i anledning af gener fra lossepladsdriften	Ikke under 50.000 + konfiskation af 550.000	5.000 + konfiskation af 15.000	Delvis frifindelse; gentagelse	2. sag om denne losseplads - 1. sag: se under upåankede byretsdomme
Ø.L. 30.9.82				Skærpelse	5.000 + konfiskation af 50.000	Behandlet som udmålingsanke. Konfiskation forøget uhvt. fortj. på 550.000	

Upåankede Byretsdomme: Kronologisk

Dom	Virksomhed, karakter	Virksomheds størrelse	Lovovertrædelse	Bøde-påstand	Resultat	Afgørende momenter	Bemærkninger
Hørsholm Ret 16.11.79	Senplacro, forkromning af plastic	Ans. ca. 40	Overtrædelse af påbud om spildevandsrensning, mbl. § 25	Ikke under 100.000	20.000	God vilje; gentagelse	
Tåstrup Ret 11.4.80	Losseplads i Hedehusene, privat drevet	Tiltaltes årlige skattepligtige indtægt ca. 1 mio. kr	Manglende efterkommelse af påbud og forbud i anledning af gener fra lossepladsdriften	Ikke under 50.000 + konfiskation af 30.000	2.000 + konfiskation af 15.000	Ingen påviselig miljøskade; alvorlig myndighedsfejl	
Holstebro Ret 17.6.81	Pelsdyrfarm i Hvam	Oms. ca. 1.250.000	Udvidelse uden godkendelse mbl. § 35	15.-20.000	4.000	Driftsøkonomiske beregninger fundet uanvendelige	
Tåstrup Ret 3.11.81	Metropak, overfladebehandling af metalemballer	Oms. ca. 60.000.000 Ans. ca. 140	Manglende efterkommelse af påbud om installation mod lugtgener (til ca. 800.000) mbl. § 44	Ikke under 50.000	25.000	Ubetydelig forurening, ingen økonomisk fordel	
Århus Byret 21.12.81	Anglo-Dan Continent Traffic A/S; vognmands-virksomhed	Oms. ca. 70.000.000	Manglende efterkommelse af påbud og forbud vedr. omladeplads, jfr. mbl. regl.; generende støj for flere naboer i flere år	Ikke under 250.000	25.000	Virksomheden nu ophørt det pågældende sted	Bødepåstanden fastsat alene på grundlag af et skøn over lovovertrædelsens grovhed
Grenå Ret 4.10.82	Grindsted Products A/S kemiske produkter		Udledning af stof, der ikke var omfattet af godkendelse med lugtgener til følge, mbl. § 35	Ikke under 25.000	10.000	Ikke nærmere oplysning om miljømæssig skadevirkning	Privat anmeldelse

3. Analyse af dommene.

Analysen af dommene har til formål at belyse, hvilke faktorer der har bestemt sanktionen. Analysen er først og fremmest baseret på præmisserne, men i visse tilfælde indexerer referater af vidneforklaringer eller beskrivelser af begivenhedsforløb yderligere momenter, som er indgået i strafudmålingen. Det er generelt karakteristisk for disse domme, at præmisserne er mere udførlige end normalt, og at afgørelserne begrundes meget konkret.

3.1. Den økonomiske fordel

I rigsadvokatens meddelelse af 9. oktober 1979 hedder det: "Har overtrædelsen indbragt eller tilsigtet en gevinst, eventuelt i form af en besparelse, bør bøden fastsættes med hensyntagen til den økonomiske fordel, der er indvundet eller tilsigtet." Det gennemgåede materiale indeholder adskillige eksempler på domstolens synspunkter vedrørende en økonomisk fordel hos overtræderen.

I *sagen om Nordisk Tekstiltryk* lagde anklagemyndigheden stor vægt på fortjenestesynspunktet. Anklagemyndigheden beregnede virksomhedens fortjeneste ved at etablere et rensningsanlæg 5 måneder for sent til at være 34.871 kr. og påstod den derfor idømt en bøde på ikke under 35.000 kr. samt konfiskation af 34.871 kr. Forsvaret gjorde ved underretten gældende, at forsinkelsen havde medført en række forøgede udgifter, som i det væsentlige opvejede en eventuel besparelse. Byretten (Århus byrets dom af 23.11.79) fastsatte bøden til 5.000 kr. og anførte i præmisserne, at det ikke findes godtgjort, at man har tilstræbt at opnå fortjeneste eller besparelse ved at trække tiden ud, eller at der faktisk er opnået en besparelse eller fortjeneste af nogen betydning. Landsretten (VLD 3.9.80) refererede i sin dom, at virksomhedens direktør havde forklaret, at besparelserne ved først at sætte anlægget i gang som sket efter virksomhedens interne beregninger i det højeste udgjorde 9.-10.000 kr. Landsretten idømte en bøde på 10.000 kr., idet den dog i præmisserne lagde vægt på virksomhe-

dens gode vilje og den beskedne fristoverskridelse.

I *sagen om Nordland Specialfoder* forklarede tiltalte, at nettoavancen for produktionen på et ikke godkendt anlæg havde udgjort 60.000 kr. Anklageren påstod idømmelse af en klækkelig bøde. Byretten (Kriminalretten i Hjørring 9.6.81) satte bøden til 60.000 kr. og udtalte: "Retten har ved fastsættelsen af bødens størrelse taget hensyn til, at der ved den ulovlige virksomhed er opnået en fortjeneste på 60.000 kr., og at bøden ikke bør fastsættes til et mindre beløb, for ikke at bøder eller udsigten hertil indkalkuleres i virksomhedens driftsomkostninger." Ved *landsretten* blev sagen imidlertid afgjort med vedtagelse af en bøde på 5.000 kr. Årsagen til det dramatiske ændrede resultat var - efter det, der er oplyst af anklageren ved landsretten - at tiltalte nu fremlagde en erklæring fra sin revisor, der viste, at han ikke havde tjent noget ved lovovertrædelsen. Anklageren ved underretten har i øvrigt oplyst, at bøden ved denne instans langt oversteg det, som anklagemyndigheden havde forventet.

I *sagen om IBKA* har fortjenestesynspunktet også spillet ind. Det fremgår af Østre Landsrets dom af 25.6.82, at anklagemyndigheden opgjorde tiltaltes fortjeneste til ca. 80.000 kr., og at tiltalte ikke bestred dette. Forsvaret synes at have koncentreret sig om at undgå, at tiltalte blev dømt for bedrageri. Østre Landsret udmålte - uden nærmere bemærkninger - bøden til 80.000 kr. Underretten havde sat bøden til 50.000 kr.

I *sagerne om lossepladsen i Hedehusene* har fortjenestesynspunktet også spillet en stor rolle. Det har dog næppe påvirket bødeudmålingen, men det har givet sig udtryk i konfiskation, jfr. nedenfor.

I *sagen om minkfarmen i Hvam* (Holstebro Rets dom af 17.6.81) havde miljøstyrelsen foretaget indgående beregninger af den merindtjening, som havde været forbundet med den uden godkendelse foretagne udvidelse. Anklagemyndigheden påstod på dette grundlag idømmelse af en bøde på 15.-20.000

kr. Tiltalte fremlagde en gennem sin brancheorganisation indhentet beregning, der udviste et særdeles beskedent driftsresultat af den foretagne udvidelse. Retten fastsatte bøden til 4.000 kr. og bemærkede, at den ikke fandt nogen af de foreliggende driftsøkonomiske beregninger anvendelige. - Heri ligger - efter det, der er oplyst af anklageren - at forudsætningerne for miljøstyrelsens beregninger havde vist sig diskutabile; men på den anden side forekom det usandsynligt, at tiltalte virkelig skulle foretage investeringen, hvis den ikke gav bedre resultat end beregnet af brancheorganisationen.

I *sagen om Metropak* (Tåstrup Rets dom af 3.11.81) var en forureningsbegrænsende foranstaltning, der krævede en investering på 800.000 kr., sat i værk for sent. Anklagemyndigheden påstod idømmelse af en bøde på 50.000 kr.; dette beløb synes dog ikke at være sat umiddelbart i forhold til rentebesparelserne. Virksomheden anførte, at den ikke havde tjent noget på at oversidde påbudet, idet finansieringsmulighederne var blevet dårligere. Retten fastsatte bøden til 25.000 kr. og anførte bl.a., at virksomheden ikke havde haft nogen iøjnefaldende økonomiske fordel ved at oversidde påbudet.

I *sagen om Grindsted Products* (Grenå rets dom af 4.10.82) var de gener, der gav anledning til sagen afhjulpet ved en investering på 629.000 kr. Denne havde tjent sig ind igen på 1/2 år. Retten bemærkede i præmisserne til bødeudmålingen, at den ikke havde fundet anledning til at tage hensyn til oplysningerne om økonomien i virksomhedens afhjælpningsforanstaltninger.

Sammenfattende kan siges, at den økonomiske fordel har afgørende indflydelse på bødeudmålingen, når anklagemyndighed og tiltalte er enige om opgørelsen. Er enigheden til stede, er retten tilbøjelig til at idømme en bøde svarende til den økonomiske fordel.

Men er der uenighed, er tvivlen i det foreliggende materiale i det væsentlige kommet tiltalte til gode. Eller sagt på en anden måde: i disse sager er det en taknemmelig opgave at

være forsvarer. Et regnskab for en større virksomhed kan jo stilles op på mange måder. Og det gælder i endnu højere grad for en delaktivitet.

Det er temmelig tydeligt, at fortjenestesynspunktet er så dominerende, at *betalings-evnen* næppe inddrages ved bødeudmålingen. Det synes ikke at gøre større forskel, om tiltalte er en almindelig pelsdyravler eller en af landets største virksomheder. Et af elementerne i offentlighedens bemærkninger til dommene har imidlertid netop været forholdet mellem bøderne og de store virksomheders betalingsevne.

Konfiskation er sket i sagerne om lossepladsen i Hedehusene. I den første sag opgjorde anklagemyndigheden fortjenesten skønsmæssigt til 30.000 kr., mens dommen skønsmæssigt konfiskerer 15.000 kr.

I den anden sag lagde anklagemyndigheden ud med en konfiskationspåstand på 15 mio. kr., baseret på oplysninger om prisen for et læs affald og et skøn over antallet af modtagne læs. Da tiltalte herefter fremlagde revisorerklæring om, at nettofortjenesten var 550.000 kr., lagde anklagemyndigheden dette til grund i det videre forløb. Men ved *byretten* blev tiltalte frifundet for den væsentligste del af tiltalen. Denne angik overtrædelse af et påbud om gennemførelse af en række foranstaltninger, før driften af lossepladsen blev fortsat. Domfældelsen omfattede kun nogle mindre væsentlige punkter (manglende indsendelse af retableringsplan, for stejle skrænter og delvis manglende heg). Byretsdommen fandt, at der burde ske konfiskation af udbyttet af den strafbare handling, d.v.s. driften af lossepladsen uden opfyldelse af alle påbudets punkter; dette sattes skønsmæssigt til 15.000 kr. Ved *landsretten* blev sagen behandlet som udmålingsanke, således at det lagdes til grund, at tiltalte kun havde undladt at efterkomme påbudet i det omfang, som byretsdommen antog. Landsretten afgjorde sagen således: "Som sagen foreligger for landsretten, findes der uanset grovheden i den gentagne overtrædelse ikke tilstrækkelig anledning til forhøjelse af den idømte bøde, hvorimod der efter op-

lysningerne om tiltaltes indtægt ved driften af lossepladsen i den omhandlede periode findes at burde ske konfiskation af et beløb, der skønsmæssigt fastsættes til 50.000. kr."

3.2. Overtrædelsens karakter.

Overtrædelserne kan efter deres karakter inddeles på mange forskellige måder. En inddeling, der navnlig baseres på præmisserne for bødeudmålingen synes at kunne se således ud:

- 1) Formelle overtrædelser
- 2) Sager, hvor forholdene er bragt i orden
- 3) Sager, hvor overtrædelse af vilkår eller påbud fortsætter
- 4) Sager, hvor miljøskade er sket.

3.2.1. Formelle overtrædelser.

Udtrykket "overtrædelser af rent formel karakter" anvendes i Vestre Landsrets dom af 18.4.79 om Superfos. I udtrykket ligger vel især, at virksomheden kun har igangsat arbejder, som den kunne forvente at få tilladelse og faktisk også fik tilladelse til - uden at den for tidlige start har påvirket sagens gang.

Miljømyndighederne har vanskeligt ved at acceptere denne tankegang. Det fremgår af miljøstyrelsens cirkulæreskrivelse af 5. december 1979: "Endvidere bør det tilstræbes, at bødeniveauet fastlægges således, at forurenende virksomheder, hvis etablering kræver myndighedernes godkendelse, ikke påbegyndes ulovligt, jfr. miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 3. Af generalpræventive hensyn bør dette også gælde, hvor der i det konkrete tilfælde ikke konstateres nogen egentlig miljømæssig skadevirkning."

Tankegangen lever imidlertid nok videre hos domstolene. Sagen om minkfarmen i Hvam (Holstebro Rets dom af 17.6.81) drejer sig om en udvidelse af en minkfarm, som var blevet godkendt, da myndighederne blev blandet ind i sagen. Dommen refererer, at det ikke er gjort gældende, at overtrædelsen har haft nogen miljømæssig skadevirkning.

3.2.2. Sager, hvor forholdene er bragt i orden.

Det foreliggende materiale domineres af sager, hvor forholdene er bragt i orden i tiden

mellem tiltalerejsning og domsforhandling. Under 3.2.1. er nævnt to eksempler, hvor der ikke var nogen miljømæssig skadevirkning. I det følgende skal nævnes en række sager, hvor der kan have været en miljømæssig skadevirkning eller risiko for en sådan.

I *sagen om Nordisk Tekstiltryk* (VLD 3.9.80) lagde retten ved bødeudmålingen bl.a. vægt på, at tiltalte efter det første påbuds meddelelse havde iværksat forberedelser til efterkommelse af påbudet, og at overskridelsen af tidsfristerne var forholdsvis beskeden.

I *sagen om Proms fabrikker* (ØLD 3.6.82) fremgår det af byretsdommens referat af forklaringerne, at retten har fået indtryk af en virksomhed, der gjorde sig betydelig umage med at bringe forholdene i orden. I præmisserne anføres, at de fleste af overtrædelserne ligger langt tilbage.

I *sagen om Senplacro* (Hørsholm Rets dom af 16.11.79) anføres udtrykkeligt i præmisserne: "... at virksomheden har udfoldet store bestræbelser på at opnå en tilfredsstillende rensning af spildevandet, og at dette resultat nu må antages at være nået."

I disse tre sager har bødeudmålingen således været påvirket af, at retten i sagens omstændigheder fandt udtryk for god vilje hos tiltalte.

I *sagen om Anglo-Dan Continent Traffic* havde tiltalte over en periode på nogle år udviklet den aktivitet, som havde givet anledning til påbud og forbud. I mellemtiden havde der dog været væsentlige støjgener for de omboende. Retten anfører imidlertid i præmisserne, at der er taget et vist hensyn til, at aktiviteterne på pladsen gradvis er aftaget for omkring slutningen af september 1981 helt at ophøre.

I *sagen om Nordland Specialfoder* (Vestre Landsret, bødevedtagelse 26.10.81) var det ulovlige forhold ophørt, da sagen kom til afgørelse i retten. Der er ikke tvivl om, at det har spillet en rolle for sagens udfald.

I *sagen om Grindsted Products* (Grenå Ret 4.10.82) havde en anmeldelse om lugt fra virksomheden af kateurin givet anledning til sagens rejsning. Tiltalen var imidlertid baseret på, at virksomheden havde udledt et stof, som ikke var omfattet af godkendelsen. For dette blev virksomheden dømt. Om der faktisk havde været lugtgener blev ikke belyst under sagen. Anklagemyndigheden havde efter samråd med miljøstyrelsen påstået bøde på ikke under 25.000 kr., men retten satte bøden til 10.000 kr. Den henviste herved til, at der ikke i sagen var nærmere oplysninger om udledningens miljømæssige skadevirkning, bortset fra muligheden for dannelse af det lugtende stof. - Inden domsforhandlingen havde virksomheden gennemført afhjælpende foranstaltninger.

3.2.3. Sager, hvor overtrædelse af påbud/forbud fortsætter.

I den 1. sag om lossepladsen i *Hedehusene* (Tåstrup ret 11.4.80) var forholdene ikke bragt i orden på dommens tidspunkt. Bøden blev dog - trods en påstand om 50.000 kr. - sat så lavt som til 2.000 kr. bl.a. under henvisning til, at virksomheden ikke havde haft nogen påviselig skadevirkning af betydning til følge.

I *sagen om Metropak* (Tåstrup ret 3.11.81) var forholdene heller ikke bragt i orden ved domsforhandlingen, men virksomheden havde dog på det tidspunkt taget effektive skridt hertil. I præmisserne lægges bl.a. vægt på, at der heller ikke var tale om nogen betydelig forurening. Hermed sigtes til, at sagen angik lugtgener.

I den 2. sag om lossepladsen i *Hedehusene* var forbudet ikke efterkommet ved domsforhandlingen i 1. instans. Bøden blev her sat til 5.000 kr. Inden domsforhandlingen i 2. instans var lossepladsen blevet lukket på grund af frygt for grundvandsforurening. Østre landsret stadfæstede bøden, men forhøjede konfiskationen fra 15.000 kr. til 50.000 kr.

3.2.4.

Det eneste eksempel på en veldokumenteret miljøskade finder man i sagerne om IBKA

og Norupgårds losseplads (ØLD 25.6. og 1.7.82). Her forelå en rapport fra et rådgivende ingeniørfirma, som nærmere beskrev den grundvandsforurening, der var en følge af den ulovlige udtømning af olie- og kemikalieaffald. Det øverste lag af grundvand (det sekundære grundvand) var ødelagt for ubestemt tid. Dette var dog ikke tænkt anvendt til vandindvinding. Det nederste lag (det primære) var hidtil ikke berørt på grund af særlige trykforhold. Men det kunne ske, hvis man - som hidtil planlagt - begyndte at indvinde vand fra dette.

3.3. Tilregnelsen.

I de fleste tilfælde af sagerne er der ikke opstået noget problem om tilregnelsen, fordi det drejer sig om manglende gennemførelse af påbudte foranstaltninger eller iværksættelse af udvidelser, før tilladelse er indhentet. I sådanne situationer er der sjældent tvivl om, at overtrædelserne kan tilregnes som forsætlige. Til gengæld er en række andre faktorer afgørende for strafværdigheden, jfr. 3.2.1. - 3.2.3.

Tilregnelsen kan imidlertid tænkes at ville spille en væsentlig rolle, hvor der på grund af en overtrædelse er sket udledning af miljøskadelige stoffer. Det er i den forbindelse interessant at bemærke, at dommen i *IBKA-sagen* (ØLD 25.6.82) lægger til grund, at overtrædelserne er sket groft uagtsomt, idet tiltalte erkendte at have handlet groft uagtsomt og anklagemyndigheden ikke ville gøre gældende, at udledningen af affaldet var sket med forsæt. Anklageren i sagen har oplyst, at baggrunden for dette var, at man ikke kunne bevise, at tiltalte vidste, at den udledte væske indeholdt olie- og kemikalierester.

Det kan tilføjes, at retten i sagen om *Grindsted Products* (udledning af lugtende stof) lagde til grund, at lovovertrædelsen var uagtsom.

3.4. Uklart grundlag.

Sagerne handler om overtrædelse af bestemmelser i miljølovgivningen eller af vilkår, påbud eller forbud, fastsat med hjemmel i denne lovgivning. I nogle af sagerne er dette grundlag af domstolene bedømt som uklart

med den virkning, at der er sket frifindelse for en del af tiltalen.

I *sagen om Proms kemiske fabrik* (ØLD 3.6.82) måtte anklageren under domsforhandlingen i landsretten således frafalde et væsentligt tiltalepunkt, og bevisførelsen havde i det hele taget et mindre overbevisende forløb. I *den 2. sag om lossepladsen i Hedehusene* frifandt byretten (Tåstrup Rets dom 23.2.82) for en væsentlig del af tiltalen under henvisning til, at kommunens påbud var uklart udformet.

Men oftest vil et uklart grundlag vel føre til, at der overhovedet ikke rejses tiltale fra anklagemyndighedens side.

3.5. Svagheder i miljømyndighedernes behandling af sagen.

I selve præmisserne finder man i enkelte tilfælde henvisninger til fejl fra miljømyndighedernes side. I *sagen om Superfos* (VLD 18.4.79) lægger retten således vægt på, at de begåede overtrædelser ikke foranledigede indgriben fra de lokale myndigheder, uanset at disse var bekendt med dem. I *den første sag om lossepladsen i Hedehusene* (Tåstrup Rets dom 11.4.80) lagde retten vægt på, at tiltalte havde drevet virksomheden i en årrække, uden at myndighederne havde reageret særlig konsekvent på tiltaltes forskellige undladelser. I den beskrivende del af dommen fremgår, at kommunen selv fortsatte med at benytte tiltaltes losseplads efter, at forbud mod dennes drift var nedlagt; der havde været kommunikationssvigt mellem to forskellige afdelinger.

Derudover kan man i nogle tilfælde se af dommens beskrivende dele, at dommeren kan have fået det indtryk, at miljømyndighederne ikke selv har handlet med større fasthed.

I *sagen om Metropak* (Tåstrup Ret 3.11.81) bringes således en udførlig datoliste over forløbet af de 2 år og 9 måneder, der gik mellem indledningen af sagens behandling hos kommunen til politianmeldelsen. På den baggrund kunne sagen næppe virke så alvorlig, selv om det påbudte anlæg endnu ikke var installeret, da sagen blev pådømt godt 8 måneder efter politianmeldelsen.

I *sagen om IBKA* (ØLD 25.6.82) fremgår det af forklaringerne, at kommunerne på Lolland-Falster først i august 1979 åbnede en modtagestation for olie- og kemikalieaffald (reglerne trådte i kraft 1.4.76). Tiltaltes virksomhed fungerede i den periode, overtrædelserne stod på, som en art modtagestation for området.

3.6. Gentagelse.

Gentagelse er utvivlsomt en skærpende omstændighed. I *sagen om Senplacro* (Hørsholm Ret 16.11.79) var virksomheden 11/2 år tidligere idømt en bøde på 5.000 kr. for tilsvarende overtrædelser. I *den anden sag om lossepladsen i Hedehusene* foreligger også gentagelse.

4. Supplerende bemærkninger fra anklagerne.

For at få et bidrag til at forstå, hvorfor sagerne er faldet så meget anderledes ud end ønsket af miljømyndighederne og anklagemyndigheden, er der stillet en række spørgsmål til anklagerne i de sager, der indgår i materialet. Det har dels været konkrete spørgsmål til forståelsen af forløbet af den konkrete sag, dels spørgsmål sigtende til at få eventuelle refleksioner over sagen frem. Samtalerne er gennemført pr. telefon. I langt de fleste tilfælde huskede anklageren sagen særdeles godt, og det var også tydeligt, at den havde givet stof til eftertanke.

Oplysninger sigtende til selve dommen er brugt i afsnit 3. I dette afsnit vil der - med stort set samme disposition - blive redegjort for de refleksioner, som kom til udtryk hos anklagerne. Stoffet er alt for lille til nogen statistisk bearbejdelse. Ansvar for generaliseringer er derfor miljøministeriets.

4.1. Den økonomiske fordel

Anklagerne fremhævede, at det er meget væsentligt at belyse en eventuel fortjeneste ved overtrædelser, og at dette moment er meget slagkraftigt over for domstolene. Anklagerne ser det som politiets opgave at få de nødvendige oplysninger frem.

Men anklagerne understregede også vanskelighederne på dette punkt. Man skal nødvendigvis have de fleste oplysninger fra tiltal-

te. Det vil ikke være muligt for politiet at gennemføre en selvstændig revision af virksomheden. Erfaringer fra sager om økonomisk kriminalitet viser, at omkostningerne hurtigt kan løbe op i mange hundrede tusinde kroner, og det kan sagerne ikke bære.

Sagerne kan heller ikke bære anvendelse af de retshåndhævelsesmidler, man kender fra sager om omfattende økonomisk kriminalitet, ransagning og beslaglæggelse af tiltaltes regnskabsmateriale.

Vanskelighederne med beviset for fortjenesten er ikke et problem alene i miljølovsager. Det opstår også i andre særlovssager og kan derfor ikke opfattes som udslag af en speciel holdning til miljøsager hos dommerne.

Nogle af anklagerne anførte dog også, at man kunne illustrere sagens økonomiske dimensioner på andre måder, f.eks. med udgangspunkt i omkostningerne til rensningsforanstaltninger, som var forlangt af miljømyndighederne, men ikke gennemført.

Konfiskationspåstande er anklagerne i almindelighed skeptiske overfor, og det må ses i sammenhæng med vanskelighederne ved overhovedet at fastslå en fortjeneste.

4.2. Miljøskadeligheden.

Anklagerne mente, at to momenter var de mest afgørende for strafværdigheden, nemlig den økonomiske fordel og overtrædelsens miljøskadelighed. Mens belysning af den økonomiske fordel er politiets opgave, er det miljømyndighedernes opgave at belyse miljøskadeligheden.

Nogle anklagere var tilfredse med den belysning af miljøskadeligheden, som amt eller kommune havde givet. En egentlig dokumentation har dog kun foreligget i sagen om IBKA/Norupgård losseplads.

Andre anklagere kunne godt have ønsket sig et bedre grundlag for sagerne. Miljømyndighederne har en tilbøjelighed til at tro, at det er nok at dokumentere, at vilkår er overtrådt. Men det er det ikke. Det, der gør indtryk på dommerne, er, om der er opstået konkrete miljøskader, eller om der har været nærliggende risiko for sådanne. Som en anklager udtrykte det: "Der var ingen døde

fisk i sagen. End ikke nogen forgiftede fisk."

Det er således ikke nok at påvise, at spildevandet har indeholdt større mængder giftige stoffer end tilladt. Der bør også redegøres for, hvad der er formålet med vilkåret, og hvilke miljøsici overtrædelsen medfører.

Miljømyndighederne må også vise proportionssans. Et hul i hegnet om en losseplads - med deraf følgende papirflugt - er nok en vilkårsovertrædelse, men noget sådant kan ikke ophidse en dommer. Man må have frem, at det væsentlige er vilkår, der beskytter grundvandet (f.eks. vilkår om bundmembran, dvs. et lag af svær plastic, som forhindrer forurening af væsker i at sive ned i jorden). Og så må man have frem, hvorfor det er væsentligt at beskytte grundvandet. Miljømyndighederne kan ikke bare ræsonnere, som om grundvand er helligt.

Anklagerne understregede også, at det er nødvendigt at fremstille de miljømæssige sammenhænge pædagogisk og fra bunden. Dommerne er jo i denne henseende lægfolk, og de tekniske sammenhænge er ganske komplicerede.

Det er bedre at føre et vidne end at fremlægge en skriftlig erklæring om de miljømæssige sammenhænge. Det ideelle vidne er en sagkyndig, som har pædagogiske evner, og som er i stand til at afbalancere miljøhensyn og andre hensyn. Vidnet må være i stand til at bevare roen.

4.3. Klarhed i sagen.

Enkelte anklagere mente, at de havde haft en helt klar sag uden svage punkter. Men flere pegede på, at sagen var svækket af upræcist formulerede vilkår, af problemer med teknikken (prøveudtagning, analyser) eller af en slap behandling af sagen hos miljømyndighederne.

Upræcist formulerede vilkår kan føre til frifindelse eller væsentlig nedsættelse af straffen.

Også de tekniske dele af sagen - som prøveudtagning og analyser - skal være helt i orden. Forsvarerne sætter ind på alle punkter og fører til tider teknikere som vidner for at så tvivl om holdbarheden af analysemetoder m.v.

Det er også svært at overbevise domstolene om, at en bestemt miljøforanstaltning er så nødvendig og hastende, når en sag herom har verseret i årevis for miljømyndighederne. Skal dommerne overbevises om, at en sag er alvorlig, skal miljømyndighederne selv behandle den som sådan, d.v.s. med fasthed og hurtighed.

4.4. Samarbejdet med miljømyndighederne

Ingen af anklagerne havde mødt væsentlige vanskeligheder i samarbejdet med miljømyndighederne. Der er ikke gnidninger i samarbejdet. De nedlagte bødepåstande er udtryk for, at anklagerne er rede til at formidle miljømyndighedernes holdning, nemlig at disse sager er at betragte som alvorlige lovovertrædelser.

Men flere anklagere kunne alligevel have ønsket sig mere støtte til deres arbejde med sagen.

Det gælder først og fremmest ved fastsættelsen af bødepåstanden. I disse sager har anklageren ikke noget takstsystem at støtte sig til. Derfor spiller særmyndighedens rådgivning om bødepåstanden en stor rolle. Fra andre sektorer er anklagerne vant til, at den centrale særmyndighed fremsætter ønsker om bødepåstanden, motiveret med baggrund i særmyndighedens overblik over retspraksis og dens vurdering af momenterne i den foreliggende sag. En kommunalbestyrelse og dens kommuneingeniør er imidlertid ikke i stand til at yde megen rådgivning om bødepåstanden i disse miljøsager.

Men det gælder også ved belysningen af en eventuel miljøskadelighed. Her har flere anklagere følt, at de ikke har fået helt adækvate bidrag fra særmyndighed eller anmelder, når de stillede spørgsmål. En af anklagerne - en erfaren politimester - fremhævede, at man er bedst tjent med at forberede sådanne sager mundtligt (telefonsamtaler, møder) frem for at udveksle breve.

Enkelte af anklagerne fandt det også forvirrende, at miljøsystemet selv i straffesager optræder decentraliseret. Andre særmyndigheder har centraliseret behandlingen af straffesager. Ofte møder de endda op med bisidder i sagerne. Disse anklagere savnede den

sagkundskab og faste støtte, som ligger i den centraliserede behandling af straffesager.

5. Sammenfatning

Denne gennemgang af de større miljøstraffesager fra 1979-1982 har givet nogle fingerpeg om, hvorfor det ikke er lykkedes anklagemyndigheden og miljømyndighederne at overbevise domstolene om, at det er virkelig slemt at overtræde miljølovgivningen.

Starten har været uheldig. Superfos-sagen, som var den første markant store miljøsag, var ikke egnet til at overbevise domstolene. Det var åbenbart, at der ikke forelå miljøskadelighed, og dertil kom, at de lokale myndigheder havde kendt forholdene uden at gribe ind. Afgørelsen i Superfos-sagen har imidlertid smittet af på senere praksis, i hvert fald i Vestre landsret, og den har været et våben i hænderne på forsvarerne.

Rigsadvokatens meddelelse og miljøstyrelsens cirkulære fra 1979 har ikke kunnet ændre noget ved dette forhold. Men det nærmere samarbejde mellem miljømyndigheder og anklagemyndighed har været indledningen til en periode, hvor anklagemyndigheden har forsøgt sig med meget betydelige bødepåstande. Bødepåstandene har ofte ligget på 100.000 kr. og går helt op til 250.000 kr.

Men store bødepåstande har ikke været nok til at overbevise domstolene. Resultatet har i adskillige sager svaret til 1/10 af anklagerens påstand.

Domspræmisserne viser, at sagerne i de fleste tilfælde ikke har gjort et tilstrækkeligt overbevisende indtryk på dommerne.

Mange af sagerne er ikke mindst procederet på et fortjenestesynspunkt, men domstolene har ikke været meget tilbøjelige til at lægge anklagemyndighedens beregninger af fortjenesten til grund.

Sagerne er derimod i mindre omfang procederet på miljøskadeligheden, som er det andet centrale moment ved vurderingen af strafværdigheden i disse sager. I nogle tilfælde skyldes det måske, at miljøskadeligheden har været ringe. I andre tilfælde kunne en bedre tilrettelæggelse måske have givet et bedre resultat.

Det decentraliserede miljøsystem giver vis-

se problemer for en optimal sagsforberedelse. Det gælder navnlig i henseende til bødepåstanden og begrundelsen for denne. På den anden side er der intet i materialet, der indicerer, at man bør gå bort fra det princip, at politianmeldelsen kommer fra kommunalbestyrelse eller amtsråd. Kun én sag - Superfos-sagen - har en central myndighed - miljøstyrelsen - som anmelder. Resultatet er omtalt ovenfor. Det kan også nævnes, at man i Cheminova-sagen havde miljøministeriet, departementet, som anmelder. Anklagemyndigheden henlagde denne sag, bl.a. under henvisning til, at de lokale myndigheder havde kendt forholdene uden at gribe ind.

Men det er også en taknemmelig opgave at være forsvarer i disse sager. Der kan sættes ind på mange fronter. Og domstolene synes i hvert fald at være lydhøre over for kritik af myndighedernes beregninger af tiltaltes for-tjeneste.

Det er imidlertid også iøjnefaldende, at domstolene er meget usikre på, hvordan de skal håndtere disse sager. Præmisserne er gennemgående udførlige og meget konkret formuleret. Der er ikke lagt nogen linje.

Måske kan der dog af Østre landsrets sene-ste domme - dommene af 25. juni, 2. juli og 30. september 1982 - udledes en vis tilbøjelighed til at skærpe sanktionerne, enten i form af markante bøder eller følelig konfiskation.

Usikkerheden er domstolene ikke ene om. Den præger også de andre led: Anklagerne, for hvem sådanne sager stort set er en én-gangsforeteelse i karrieren. Den anmeldende myndighed, som aldrig før har prøvet noget sådant. Miljøstyrelsen, hvis rolle i sagerne er temmelig varierende: fra fuldstændigt ukendskab til en sag til et temmelig stærkt engagement.

Bilag 15

Lovoversigt

By- og landzonenloven: lovbekendtgørelse nr. 300 af 23. juni 1980 af lov om by- og landzoner.

Byfornyelsesloven: lov nr. 300 af 9. juni 1982 om byfornyelse og boligforbedring.

Byggeloven: lovbekendtgørelse nr. 152 af 15. april 1982 af byggelov.

- *bygningsreglementet:* bygningsreglementet af 1982.

Bygningsfredningsloven: lov nr. 213 af 23. maj 1979 om bygningsfredning.

Kommunal styrelseslov: lovbekendtgørelse nr. 188 af 22. april 1981 af lov om kommunernes styrelse.

Kommuneplanloven: lovbekendtgørelse nr. 734 af 21. december 1982 af lov om kommuneplanlægning.

Lejeloven: lovbekendtgørelse nr. 45 af 28. januar 1983 af lov om leje.

Miljøbeskyttelsesloven: lovbekendtgørelse nr. 663 af 16. december 1982 af lov om miljøbeskyttelse.

- *bekendtgørelsen om badevand og badestrande:* bekendtgørelse nr. 143 af 30. marts 1978 om badevand og badestrande.

- *cirkulæret om miljøbeskyttelsesloven:* cirkulære nr. 107 af 15. maj 1974 om miljøbeskyttelsesloven.

- *godkendelsesbekendtgørelsen:* bekendtgørelse nr. 176 af 29. marts 1974 om miljøbeskyttelsesloven.

- *godkendelses-cirkulæret:* cirkulære nr. 108 af 15. maj 1974 om godkendelse af særligt forurenende virksomheder m.v.

- *miljøreglementet:* bekendtgørelse nr. 664 af 16. december 1982 af reglement om miljøbeskyttelse.

- *olietankbekendtgørelsen:* bekendtgørelse nr. 386 af 21. august 1980 om kontrol med oplag af olie m.v.

- *spildevandsbekendtgørelsen:* bekendtgørelse nr. 174 af 29. marts 1974 om behandling af sager om tilførsel af spildevand til vandløb, søer eller havet m.v.

- *spildevandscirkulæret:* cirkulære nr. 92 af 17. april 1974 om spildevand.

- *tilsynsbekendtgørelsen (om spildevand):* bekendtgørelse nr. 177 af 29. marts 1974 om tilsyn med spildevandsanlæg og med forurening af vandområder.

Naturfredningsloven: lovbekendtgørelse nr. 435 af 1. september 1978 af lov om naturfredning.

- *statsministeriets cirkulæreskrivelse til fredningsnævne:* statsministeriets cirkulæreskrivelse af 17. juni 1939 til samtlige fredningsnævne.

Retsplejeloven: lovbekendtgørelse nr. 1 af 2. januar 1980 af lov rettens pleje.

Råstofloven: lov nr. 237 af 8. juni 1977 om råstoffer.

- *cirkulæret om råstofloven:* cirkulære nr. 106 af 27. juni 1978 om amtsrådenes og hovedstadsrådets medvirken ved administrationen af bestemmelserne i kapitlerne 3 og 5 i lov nr. 237 af 8. juni 1977 om råstoffer.

Sandflugtsloven: lovbekendtgørelse nr. 168 af 28. april 1982 af lov om sandflugtens bekæmpelse.

Skovloven: lovbekendtgørelse nr. 231 af 4. maj 1979 af lov om skove.

- *instruks for tilsynet:* instruks af 18. oktober 1978 for tilsynet med private skove.

Sommerhusloven: lovbekendtgørelse nr. 495 af 19. september 1975 af lov om sommerhuse og camping m.v.

- *campingreglementet:* bekendtgørelse nr. 453 af 30. august 1974 om tilladelse til udlejning af arealer til camping og om indretning og benyttelse af campingpladser (campingreglementet).

Straffeloven: lovbekendtgørelse nr. 527 af 1. november 1981 af borgerlig straffelov.

Vandforsyningsloven: lov nr. 299 af 8. juni 1978 om vandforsyning m.v.

- *tilsynsbekendtgørelsen (om vandforsyningsanlæg):* bekendtgørelse nr. 6 af 4. ja-

nuar 1980 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.

- *cirkulæret om behandling af vandspørgsmål*: cirkulære nr. 66 af 28. februar 1980 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.

Vandløbsloven: lovbekendtgørelse nr. 523 af 26. september 1973 af vandløbsloven.

Vandløbsloven (den nye): lov nr. 302 af 9. juni 1982 om vandløb (ej i kraft).

Udstykningsloven: lovbekendtgørelse nr. 6 af 7. januar 1977 af lov om udstykning og sammenlægning m.m. af faste ejendomme.

- *cirkulæret om udstykningskontrol*: cirkulære nr. 150 af 24. september 1980 om udstykningskontrol.

