

Miljøbeskyttelseslovens godkendelsesordning *med fokus på implementering og anvendelse af IE-direktivet*

The permit system of the Environmental Protection Act *focusing on the implementation and use of the IED Directive*

af NANNA DAHL PEDERSEN

Forureningsregulering udgør en væsentlig del af den EU-retlige miljølovgivning. Industriaktiviteter er en væsentlig kilde til forurening, men udgør også en stor og betydningsfuld del for det moderne samfund og økonomi. For at vi kan bibeholde samfundsnyttige industriaktiviteter og samtidigt begrænse og forebygge forurening, er det nødvendigt med et system, hvorunder man kan kontrollere denne. Et værktøj hertil er kravet om forudgående godkendelse til etablering af forurenende aktiviteter. IE-direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU) fastsætter et obligatorisk miljøgodkendelsessystem for visse industrielle aktiviteter, hvor formålet er at sikre en helhedsorienteret og integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening på tværs af sektorer. Direktivets vedtagelse medførte nye lovgivningstiltag til at styrke denne indsats, herunder bindende BAT-konklusioner, formulering af godkendelsesvilkår og basistilstandsrapporter. I dansk kontekst skete implementeringen af IE-direktivet blandt andet ved en ændringslov til miljøbeskyttelsesloven, som kan dateres tilbage til 1973. Historisk set er miljøbeskyttelsesloven bygget på et andet og mere begrænset reguleringsperspektiv, hvilket i nogen grad har svækket implementeringen af den moderne EU-retlige miljølovgivning. Formålet med denne afhandling er, at påvise, hvilken betydning dette har haft for den danske implementering og anvendelse af IE-direktivet, særligt med henblik på at klarlægge, hvorledes denne implementeringspraksis har været en medvirkende faktor til den manglende harmonisering i den danske anvendelse af bindende BAT-konklusioner og basistilstandsrapporter.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1	INDLEDNING	3
1.1	Problemstilling og afgrænsning	4
1.2	Afhandlingens opbygning og metode	4
2	EU-RETTENS BETYDNING FOR DANSK MILJØRET	5
2.1	De danske implementeringsforpligtelser	5
2.2	Miljø og bæredygtighed	6
2.3	Miljøprincipper	7
2.3.1	Integrationsprincippet	7
2.3.2	Forsigtighedsprincippet	8
2.3.3	Forebyggelsesprincippet	9
2.3.4	Kildeprincippet	10
2.3.5	Forureneren betaler-princippet	10
2.3.6	Den bedste tilgængelige teknik	10
2.4	Sammenstød af principper	11
3	MILJØGODKENDELSER & FORURENINGSREGULERING	12
3.1	Indledende betragtninger om retsgrundlaget	12

3.2	Overordnede principper for forureningsreguleringen	13
3.2.1	Forureningsbegrebet.....	13
3.2.2	Ikke ret til at forurene.....	14
3.2.3	Pligtsubjekt: ”forureneren”	15
3.3	IE-direktivets miljøgodkendelsessystem	15
3.3.1	Baggrund & introduktion	15
3.3.2	Formål & anvendelsesområde.....	17
3.3.3	Generelle begreber og normer.....	17
3.3.3.1	Emissioner- og emissionsgrænseværdier	18
3.3.3.2	Miljøkvalitetsnormer.....	18
3.4	Miljøbeskyttelseslovens godkendelsessystem	18
3.4.1	Lovens formål & generelle anvendelsesområde	19
3.4.2	Godkendelsesordningen	19
3.4.2.1	De regulerede virksomheder	19
3.4.2.2	Virksomhed tilknyttet fast ejendom	20
3.4.2.3	Midlertidig virksomhed.....	20
3.5	Delkonklusion	21
4	GODKENDELSESKRAVETS IKRAFTTRÆDEN	21
4.1	Hvornår skal en virksomhed ansøge om godkendelse?	21
4.2	Krav til ansøgning om miljøgodkendelse	22
4.3	Kompetente myndigheder	23
4.3.1	Pligt til myndighedskoordinerings.....	23
4.3.2	Digitalisering.....	24
4.3.3	En udvidet anmelderordning	24
4.4	Delkonklusion	25
5	GODKENDELSENS BEDØMMELSESGRUNDLAG	25
5.1	Lokalisering	25
5.1.1	”Sårbare naboer”	26
5.2	Godkendelsesvilkår	27
5.2.1	Standardvilkår	28
5.2.2	BREF-referencedokumenter og bindende BAT-konklusioner.....	28
5.2.3	Godkendelsesvilkår baseret på BAT	29
5.2.3.1	Fravigelse af BAT-konklusionens emissionsgrænseværdier.....	29
5.2.3.1.1	Fravigelse 1: miljøkvalitetsnormer (art. 18)	29
5.2.3.1.2	Fravigelse 2: uforholdsmæssige omkostninger (art. 15, stk. 4)	30
5.2.3.1.3	Fravigelse 2: <i>Ny teknik</i>	31
5.2.3.1.4	Fravigelse ved standardvilkår – en dansk opfindelse	32
5.2.3.2	Kravet om saglighed og proportionalitet.....	32
5.3	Delkonklusion	34
6	REVURDERING OG AJOURFØRING AF VILKÅR	35
6.1	Den danske retsbeskyttelse	35
6.1.1	Begrænsning af retsbeskyttelsen	35
6.1.1.1	Revurderingspligten (§ 41a, stk. 2)	36
6.2	Påbudsadgang	37
6.2.1	Ugyldighed og ”lovliggørende miljøgodkendelser”	38
6.3	Revurdering efter retsbeskyttelsesperiodens udløb	39
6.4	Delkonklusion	39
7	UDARBEJDELSE AF BASISTILSTANDSRAPPORT	39
7.1	IE-direktivets regler om udarbejdelse af basistilstandsrapporter	40
7.1.1	Relevante farlige stoffer	40
7.1.2	Aktiviteten.....	40
7.1.3	Basistilstandsrapportens indhold.....	40
7.2	Miljøbeskyttelseslovens regler om basistilstandsrapporter	41
7.2.1	Pligt til udarbejdelse af basistilstandsrapport.....	41

7.2.2	Krav til basistilstandsrapportens indhold	42
7.2.3	Afgørelser om basistilstandsrapporter.....	42
7.3	Delkonklusion	44
8	SAMMENFATTENDE KONKLUSION	44
9	KILDELISTE	46

ABSTRACT

One of the big topics of the EU environmental legislation is pollution. The industrial production is responsible for a big part of the pollution within the EU but it also constitutes an important part of modern society and economy. To maintain societal industrial activities and simultaneously reduce and prevent pollution, it is necessary to have a system under which authorities can use to control and monitor the pollution. A tool for this is *prior approval* for the establishment of polluting activities. The Industrial Emissions Directive (2010/75/EU) is the main directive regulating pollutant emissions from industrial installations. The Directive aims to achieve a high level of environmental protection *through an integrated approach* where the permits must take into account the whole environmental performance of the plant including emissions to *air, water, land, energy efficiency* etc. The directive introduced some new legislative initiatives including *binding BAT-conclusions* and *baseline reports*. In a Danish context the permit system is implemented in the Danish Environmental Protection Act which dates back to 1973. The regulatory outlook was at that time quite different and more restricted which to some extent is a barrier to the implementation of EU environmental legislation. Furthermore the Danish Environmental Legislation is complex which is enhanced by the amount of legislation. The purpose of this thesis is to demonstrate how some of these barriers have influenced the implementation of the IED Directive, specifically how these have been a factor in the lack of harmonization in the Danish use binding of BAT-conclusions and the baseline reports.

1 INDLEDNING

Miljølovgivningen er både på nationalt og EU-retlig plan skudt i forskellige retninger, og tilbage fremstår lovgivningen som både kompleks og uoverskuelig. Dette har medført, at der hersker en ”overimplementerings-retorik”. I dag man kan endda ”melde en regel” på Miljø- og Fødevareministeriets hjemmeside¹, såfremt man som borger finder, at reglen er et udtryk for *overimplementering*.

Miljøgodkendelsessystemet er ligeledes komplekst, da systemet forudsættes at varetage mange forskellige interesser og hensyn. Systemets styrke afhænger af, at lovgiver skaber de bedste forudsætninger for at opfylde formålet med miljøgodkendelser. Godkendelsessystemet i den danske miljøbeskyttelseslov har rødder tilbage til sundhedsvedtægterne fra 1860’erne, men forudsættes i dag at varetage den forpligtelser, der følger af den moderne EU-lovgivning.

Den 24/11/2010 blev *IE-direktivet om industrielle emissioner*² vedtaget (IED). Direktivet fastsætter overordnet et obligatorisk godkendelsessystem for visse forurenende

¹ <http://mfvm.dk/ministeriet/meld-en-regel/>

² 2010/75/EU

anlæg. Direktivet er i vid omfang en sammenskrivning og ændring af 7 direktiver, men er først og fremmest en videreførelse af direktivet om *integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening – IPPC-direktivet*.³ IED trådte i kraft i Danmark den 7. januar 2013. Godkendelsessystemet forudsætter, at miljøgodkendelser skal udgøre et værktøj til at *forebygge og begrænse forurening* fra de største industrikilder. Ved IED blev der indført nye lovgivningstiltag til at styrke denne indsats.

1.1 Problemstilling og afgrænsning

Igennem en redegørelse af IED's regler og forudsætninger, herunder den helheds-tænkning EU-miljøretten er præget af, undersøges den lovgivningsmæssige gennemførelse og anvendelse i den danske miljøbeskyttelseslov. Undersøgelsen vil primært være knyttet til de nye lovgivningsinitiativer, der følger af IED, herunder *bindende BAT-konklusioner*, formulering af *godkendelsesvilkår* og *basistilstandsrapporter*. På baggrund heraf konkluderes, hvorvidt den danske implementering og anvendelse er i overensstemmelse med IED og de principper der lægger til grund herfor.

I Danmark skete implementeringen af IED ved en ændringslov⁴ (*implementeringsloven*) til *miljøbeskyttelsesloven*⁵, *husdyrbrugloven*⁶ og *jordforureningsloven*⁷. Afhandlingen tager alene sigte på miljøbeskyttelsesloven (herefter *MBL*), der retter sig mod *forebyggelse og begrænsning af forurening* mens retsfølgerne, når en forurening er indtrådt ikke behandles nærmere.

IED's nye lovgivningstiltag kan dog ikke belyses i fuldt omfang foruden en redegørelse af andre centrale begreber og forudsætninger, som allerede blev iagttaget ved IPPC-direktivet. Herved skal der ligeledes redegøres for *godkendelseskravet*, og *lokaliseringens betydning for godkendelsesbehandlingen*, herunder betydningen af begrebet *miljøkvalitetsnorm* og hvorledes dette præger godkendelsesbehandlingen.

Ved undersøgelsen af IED implementering i MBL skal det ligeledes belyses, hvilke reguleringsperspektiver MBL dækker over, for herved at undersøge, hvilken betydning dette har for gennemførelse og anvendelse af IED. Da miljøgodkendelsessystemets regelsæt har en nær sammenhæng med andre EU-retsakter vil disse inddrages, hvor det findes nødvendigt for undersøgelsen, dog falder en nærmere undersøgelse af disse regelsæt uden for afhandlingens ramme.

1.2 Afhandlingens opbygning og metode

Til belysning af emnets relevans vil der i afsnit 2 blive redegjort for de danske implementeringsforpligtelser herunder betydningen af de EU-retlige miljøprincipper. For at opnå et fyldestgørende grundlag for afhandlingens undersøgelse vil der i afsnit 3 redegøres for formål og anvendelsesområde for IED henholdsvis MBL, herunder for at belyse eventuelle forskelle i reguleringstilgang- og perspektiv. I afsnit 4 behandles spørgsmålet om, hvornår godkendelseskravet træder i effekt, herunder hvilke formelle krav der skal opfyldes for at den kompetente myndighed kan træffe afgørelse herom.

³ 96/61/EF som senere kodificeret i 2008/1/EF

⁴ LOV nr. 446 af 23/05/2012, der trådte i kraft den 1. februar 2013

⁵ LBKG nr. 1317 af 19/2015

⁶ LBKG nr. 868 af 3/07/2015

⁷ LBKG nr. 895 af 3/7/2015

Det skal i afsnit 5 undersøges på hvilke vilkår godkendelsesmyndigheden kan meddele godkendelse, herunder hvilken betydning lokaliteten får herfor. I afsnittet foretages en nærmere undersøgelse af, hvorledes *bindende BAT-konklusioner* er implementeret i dansk ret, herunder hvilken betydning dette har for vilkårsfastsættelsen. I afsnit 6 redegøres der for basistilstandsrapporter, med særligt henblik på, hvornår krav om udarbejdelse heraf indtræder, samt hvorledes disse betingelser er anvendt i praksis.

Det metodiske udgangspunkt er almindelig juridisk metode⁸, hvorved relevante retskilder vil blive inddraget til belysning af afhandlingens problemområde. Rettskilderegabet relaterer sig i nærværende afhandling til EU-lovgivning, love, lovforarbejder og bekendtgørelser. Der anvendes i vid omfang praksis, herunder domstols- og administrativ praksis. Der vil ligeledes inddrages eksempler på upåklagede miljøgodkendelser. Til trods for, at den retskildemæssige værdi er svækket af risikoen for klage og omgørelse er dette dels inddraget på områder, hvor der endnu ikke er anden domstols- eller nævnspraksis dels, hvor afgørelserne kan belyse afvigelser i forhold til lovgivningen. Afhandlingens emne retfærdiggør derfor brugen heraf.

2 EU-RETTENS BETYDNING FOR DANSK MILJØRET

2.1 De danske implementeringsforpligtelser

Ved tiltrædelsen til De Europæiske Fællesskaber i 1973 forpligtedes Danmark til at lovgive i overensstemmelse med traktaterne og den fællesskabsretlige lovgivning.⁹ I dag er traktatgrundlaget Lissabontraktaten¹⁰, og EU har alene kompetence til at regulere med retlig bindende virkning, hvor traktaten giver beføjelse hertil, jf. TEU art. 5, stk. 2. På miljøområdet er *kompetencen delt*, jf. TEU art 4, stk. 2, litra e, og medlemsstaterne kan kun regulere uafhængigt af EU, såfremt EU ikke har reguleret området.

Realiseringen af EU's miljøpolitik sker typisk ved anvendelse af direktiver¹¹, og af TEUF art. 288 følger, at

et direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

Direktiver er *bindende* for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede *formål* og de skal implementeres for at opfylde legalitetsprincippet hjemmelskrav.¹² De fleste af EU's direktiver indledes med at fastlægge betydningen af centrale begreber (legaldefinitioner), således begreberne harmoniseres og de er bindende for medlemsstaterne. I C-78/04 *Kommissionen mod Østrig* fastslog Domstolen, at Østrig havde tilsidesat sine forpligtelser i IPPC-direktivet ved bl.a. ikke at have gennemført definitionen "*bestående anlæg*" i den forstand hvori udtrykket var anvendt i IPPC-direktivets art. 2, nr. 4, hvilket var nødvendigt for at opfylde direktivets formål, som fastlagt i art. 1.

⁸ (Blume 2014) 105 f.

⁹ Tiltrædelsesloven, lov nr. 447 af 11/10/1972 med senere ændringer.

¹⁰ Trådte i kraft den 1. december 2009 og består af; *Traktaten om den Europæiske Union* (TEU) og *Traktaten om den Europæiske Funktionsmåde* (TEUF), de grundlæggende rettigheder samt protokollerne.

¹¹ (Basse 2007) 36

¹² (Sørensen, Nielsen og Danielsen 2014) 97

Det er ikke alene lovgiver, der forpligtes - de retsanvendende myndigheder har også pligt til at anvende EU-reglerne samt fortolke de danske regler EU-konformt.¹³ Implementering, fortolkning og konkret regelanvendelse skal herved iagttage de harmoniseringsforudsætninger, der fremgår dels af den konkrete hjemmelsbestemmelse, dels af retsaktens formål. Anvendes TEUF art. 193 som hjemmel, er der tale om en *minimumsharmonisering*, hvor der kan fastsættes *strengere regler*. I C-6/03 *Depo-niezweckverband Eiterköpfe mod Land Rheinland-Pfalz*, blev det fastslået, at *strengere regler* er i overensstemmelse med TEUF art. 176 (nu TEUF art. 193), hvis reglerne følger det samme beskyttelsesformål, som det konkret anvendte miljødirektiv.¹⁴

EU-forpligtelserne er vide, og særligt interessant er det, hvorvidt *EU-rettens helheds-tænkning* implementeres i dansk ret, hvor særligt en række principper gør sig bemærkede. Det følgende skal belyse rækkevidden af sådanne principper.

2.2 Miljø og bæredygtighed

Miljøret adskiller sig fra andre retsområder og *Basse* angiver, at hvor traditionel lovgivning rettes mod forhold, som mennesker kan træffe beslutninger om, da vedrører miljøet mere end menneskelige handlinger, såsom forholdet til naturens og solens kræfter.¹⁵ Traditionelle retsområder er ofte udviklet over længere tid, hvor regler og principper er udtryk for en normdannelse, hvor konkrete problemstillinger har ført til, at generelle regler er udledt heraf.¹⁶ Modsat forholder det sig i miljøretten, hvor normdannelsen sker på baggrund af generelle og abstrakte forestillinger om, hvorledes et givent problem bør løses. Komplexiteten forstærkes ved, at lande-, kommune- og ejendomsretlige grænser ikke er en hensigtsmæssig måde at regulere på, da eksempelvis forurening ikke respekterer sådanne grænser. Dette betyder, at miljøret i høj grad er præget af internationale normer, hvor EU er primær normgiver.

Miljøretten bygger bl.a. på *bæredygtighed*. Af TEU art. 3, stk. 3 følger, at Unionens formål bl.a. er at oprette et indre marked, der arbejder for *bæredygtig udvikling*(...). Af art. 3, stk. 5 følger, at Unionen forsvare og fremmer sine værdier og interesser i de eksterne relationer, herunder ved at bidrage til en *bæredygtig udvikling af jorden*. Konceptet stammer bl.a. fra FN-rapporten *Vores fælles fremtid* (1987), som angiver målet om *en udvikling, som opfylder de nuværende behov uden at bringe fremtidige generationers mulighed for at opfylde deres behov i fare*. Begrebet blev i det 6. miljøhandlingsprogram operationaliseret igennem prioriterede områder.¹⁷ Konceptet er ikke entydigt, men indebærer, at ressourceudnyttelse sker under hensyn til reprodukti-

¹³ (Sørensen, Nielsen og Danielsen 2014) 170 f. Se C-14/83, *von Colson*, præmis 26, hvor Domstolen fandt, at "... den nationale domstol (er) forpligtet til at fortolke intern ret i lyset af direktivets ordlyd og formål og at fremkalde det resultat, der tilstræbes ved traktatens art. 189, stk. 3 (nu art. 288, stk. 3)"

¹⁴ Præmis 41. Se også (Basse 2007) 31

¹⁵ (Basse, Miljøretten 1 2006), 28

¹⁶ (Basse, Miljøretten 1 2006) 286 ff.

¹⁷ KOM(2001) 31. EU's programmer er udviklet siden 1973 som reaktion på, at EF-traktaten ikke hjemlede miljøforanstaltninger. De fastsatte mål, principper og prioriteter for miljøregulering, men Domstolen bekræftede i C-142/95P, *Rovigo*, at programmerne ikke var retligt bindende, og vedtagelsen pålagde ikke Kommissionen nogen forpligtelse. Det følger nu af TEUF art. 192, stk. 3, at Parlamentet og Rådet vedtager handlingsplaner for prioriterede mål, *som skal virkeliggøres*. Planerne er bindende for EU's institutioner, men kan ikke direkte begrænse staternes kompetence, førend de indgår i retsfor-skrifter.

onsevne, ressourcens rolle i det økologiske system, og udnyttelse af udtømmelige ressourcer sker under hensyn til tiden det tager at udvikle substitutter for herfor.¹⁸

Bæredygtighed indgår i flere loves formålsbestemmelser, men den selvstændige retsvirkning er anfægtet. Pagh anfører: ”angivelsen her opfattes mere som en hensigt end en retsvirkning, hvorfor det er tvivlsomt, om bæredygtig udvikling i den interne retsorden kan opfattes som en retlig standard.”¹⁹ Der er dog tilslutning til, at det fordrer større vægtning af miljøhensyn i skønsudøvelsen, vægt på helhedsbetragtninger og svækkelse af specialitetsprincipperne.²⁰ Basse anfører, at konceptet er styrende for staterne og indebærer, at miljømæssige aspekter skal vægte lige så højt som økonomiske, når myndighederne foretager en afvejning af forskellige hensyn.²¹ De retlige konsekvenser af bæredygtighed udfyldes på grundlag af operative miljøprincipper.

2.3 Miljøprincipper

I teorien er det diskuteret, hvorvidt der er tale om politiske eller retlige miljøprincipper. Pagh anfører: ”Problemet er, at flere miljøretlige principper fremstår mere som hensigt end regel, hvormed det bliver uklart, om principperne skal opfattes som politiske eller retlige”²², men må anses som retlige i det omfang, de er adopteret af den pågældende retsorden.²³ Basse skriver, at princippernes væsentligste funktion er at fungere som styrende retningslinjer for beslutningstagere, men retlig tyngde afhænger af om kodificeringen af miljøprincipperne, består af regler med klare formuleringer.²⁴

Principperne er bl.a. udviklet internationalt og nogle kommer til udtryk i Lissabontraktaten, og er herved bindende for EU's institutioner. Når de indgår i EU's retsakter, er de også bindende for medlemsstaternes implementering heraf.²⁵ I C-293/97 *Stanley*, blev implementering af nitratdirektivet²⁶ anfægtet under henvisning til *forureneren betaler-princippet*. Direktivet forpligtede medlemsstaterne til at kortlægge vandområder, der var forurenede som følge af landbrugets kvælstofudledning. Kortlægningen blev anfægtet som ugyldig under henvisning til, at områderne ikke kunne udpeges medmindre nitratforureningen fra landbruget oversteg 50 mg/ml. Dette imødekom Domstolen ikke, men fremhævede, at der ved gennemførelsen ikke kan pålægges landbruget udgiften til bekæmpelse af *industriens* forurening, da det påhviler medlemsstaterne ved direktivets gennemførelse at tage hensyn til de øvrige forureningskilder og til, afhængig af omstændighederne, ikke at lade landbrugsbedrifterne bære byrden i forbindelse med afskaffelsen af forureningen, som ikke er nødvendige.²⁷

2.3.1 Integrationsprincippet

Integrationsprincippet følger af TEUF art. 11, hvoraf det fremgår, at

¹⁸ (Pagh 2006) 125

¹⁹ (Pagh 2006) 126

²⁰ (Pagh 2006) 126, (Basse, Miljøretten 1 2006) 38 ff.

²¹ (Basse, Miljøretten 1 2006), 38 ff.

²² (Pagh 2006) 120. Se ligeledes (Krämer 2003) 13

²³ (Pagh 2006) 121

²⁴ (Basse, Miljøretten 1 2006) 115

²⁵ (Basse, Miljøretten 1 2006) 115

²⁶ 91/676

²⁷ Præmis 52

”miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktioner, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling”.

Dette indebærer, at miljøpolitik- og regulering ikke må anskues isoleret og sikrer et permanent og kontinuerligt grønt sigte på *alle* EU's politikområder.²⁸ Modsat ville miljøbeskyttelsen være illusorisk; det er selvmodsigende at indføre forebyggende foranstaltninger i miljøpolitikken, men ikke på andre områder, da dette ville begrænse miljøforanstaltninger til at være af *afhjælpende* karakter, når en skade er indtrådt.²⁹

Princippet kommer til udtryk i EU's vækststrategi *Europa 2020*³⁰, hvor ressourceeffektivitet er baseret på et integreret perspektiv, der går på tværs af energiområdet, landbruget, affaldshåndtering mv. Princippet *politiske tyngde* understreges ved EU's 7. miljøhandlingsprogram, som indledningsvist angiver, at *”Miljøintegration i alle relevante politikområder er afgørende for at mindske miljøbelastningen som følge af politikker og aktiviteter i andre sektorer og for at opfylde miljømæssige og klimarelaterede mål”*.³¹ Dette horisontale aspekt forenes med bestræbelserne på global vedtagelse af miljøkrav, så der sikres *vertikal integration* internationalt, i EU og nationalt. Integration skal ske på tværs af myndighedskompetencer³², så der sker en koordinering, der sikrer, at miljøkrav- og hensyn ikke begrænses af kompetenceopdelinger, hvilket understreger princippet instrumentale dimension. Den juridiske teori betvivler ikke princippet politiske rækkevidde, mens princippet retskraft er omdiskuteret. *Jans & Vedder* påpeger, at en påstand om, at integrationsprincippet er uden værdi ikke kan følges, men at der næppe kan støttes selvstændig ret på TEUF art. 11.³³

2.3.2 Forsigtighedsprincippet

Af Rio-deklarationen (1992) følger: *”Landene skal bruge forsigtighedsprincippet for at beskytte miljøet. Hvor der er trusler om alvorlig eller uoprettelig skade, skal videnskabelig usikkerhed ikke bruges til at udskyde konkurrencedygtige metoder til at forhindre miljødelæggelse”*.³⁴ Med andre ord; *tvivlen skal komme miljøet til gode*.³⁵ Princippet har medført tiltag som *krav om forudgående tilladelse* og *miljøkonsekvensvurderinger*³⁶ som betegnes princippet processuelle eller strukturelle funktion.

Ved Kommissionens meddelelse i 2000³⁷ fik princippet en bredere betydning, der kan udledes 3 specifikke anvendelseskrav; 1) *det skal ske på en så fuldstændig videnskabelig evaluering som mulig af risikoen for miljø eller sundhed*, 2) *beslutninger skal træffes efter vurdering af risici for ikke at handle* og 3) *når videnskabelig vurdering foreligger, skal parter have mulighed for at deltage i beslutningen om handlemuligheder, for at sikre størst mulige gennemsigtighed*. Kommissionen udtalte, at princippet ikke er en undtagelse fra proportionalitetsprincippet, ikke-diskrimination mv.³⁸ C-192/01 vedrørte et dansk forbud mod tilsætning af vitaminer i levnedsmidler. Kom-

²⁸ (Krämer, EU Environmental Law 2012) 20

²⁹ (Krämer, EU Environmental Law 2012) 20. f.

³⁰ KOM (2010) 2020

³¹ Præambelens betragtning 29

³² (Basse, Miljøretten 1 2006) 117

³³ (Jans og Vedder 2012) 24

³⁴ Princip 15

³⁵ Pagh i U.2003B.153: *Forsigtighedsprincippet – fra luftighed til hard law*

³⁶ U.2003B.153

³⁷ KOM (2000) 1

³⁸ KOM (2000) 1, afsnit 6.1- 6.3.

missionen fandt, at dette var en ulovlig handelshindring. Domstolen udtalte, at et sådant forbud skal baseres på en grundig evaluering af risiko, og kan ikke støttes på *rent hypotetiske overvejelser*. C-77/09 vedrørte prøvelse af et direktiv³⁹, som med *begrænsede anvendelsesmuligheder* optog fenarimol på EU's positivliste. Efter italiensk gennemførelse, anlagde et selskab sag om, at restriktionen var for vidtgående og ugyldig. Domstolen fandt, at videnskabelig usikkerhed om den hormonforstyrrende effekt af stoffet, begrundede forsigtighedsprincippet restriktive foranstaltninger, og gik ikke videre end formålet. I C-127/02 *Waddenzee* blev det fastslået, at krav om vurdering af projekter i habitatdirektivets art. 6, stk. 3 også omfatter fornyelse af tilladelse, medmindre videnskabelige undersøgelser udelukker, at projektet påvirker området væsentligt. Domstolen udtalte, at forsigtighedsprincippet fordrer, at vurderingskravet udløses *ved den blotte sandsynlighed for, at en sådan virkning knytter sig til det pågældende projekt*, og kan kun undlades, hvis det er sikkert, at projektet ikke påvirker væsentligt.⁴⁰ Praksis viser, at princippet *selvstændige indhold* ikke kun skal henføres til generel regeldannelse, men også til konkrete afgørelser.

I dansk kontekst er princippet lovfæstelse begrænset, men det ligger forudsætningsvist i bl.a. MBL § 3, stk. 2, nr. 1 vedrørende *forebyggelse* af skadevirkninger. I motiverne til loven følger, at *"det er ikke hensigten, at et selvstændigt forsigtighedsprincip...skal indgå ved afgørelse af konkrete sager."*⁴¹, hvilket blot er benzin på det bål, der udgør diskussionen af forsigtighedsprincippet tyngde. *Moe* anfører, at princippet lejlighedsvist dukker op i *"konkrete sager, hvor det ofte dækker over mangel på gode, faglige argumenter"*.⁴² Det samme anførte *Moe* i sin bog fra 2000⁴³ og har øjensynligt ikke ændret holdning de sidste 15 år. Praksis viser dog, at princippet anvendes i videre omfang end forudsat i motiverne; I KFE 1995.344, havde en kommune søgt om udledningstilladelse i medfør MBL § 28, som blev meddelt på strengere vilkår end forudsat i vandbehandlingsplanen. I klagesagen udtalte Miljøklagenævnet, at en begrænset stofbelastning, der er nødvendig for at nå en målsætning, altid vil være behæftet med usikkerheder, men under omstændighederne var det *"...betænkeligt at lade denne usikkerhed komme recipienten til skade ved fastsættelsen af de konkrete krav"*. I MAD 2005.1799 fastslog nævnet, at efter *forsigtighedsprincippet* kunne det ikke udelukkes, at vandindvinding kunne ændre grundvandsstanden i fredet område, hvorfor forsæt og forøget indvinding krævede dispensation.

Trods forskellige holdninger må det konstateres, at princippet har et selvstændigt indhold, og princippet kan være yderst relevant for, hvorledes en konkret sag skal afgøres, og praksis står derfor i stærk opposition til *Moes* udtalelse.

2.3.3 Forebyggelsesprincippet

Princippet blev introduceret på Stockholm-konferencen (1972) som udtryk for staternes forpligtelse til at forebygge, at territoriets aktiviteter medfører skader på andre territorier. Princippet fordrer, at der træffes foranstaltninger på et så tidligt tidspunkt som muligt, og om muligt, førend skade har fundet sted.⁴⁴ Det er i teorien uklart, i

³⁹ 2006/134

⁴⁰ Præmis 41

⁴¹ LFF nr. 74 af 23/01/1991, s. 5

⁴² (Moe og Brandt 2015) 30

⁴³ (Moe 2000) 31

⁴⁴ (Sands 2003) 246 f.

hvilket omfang forebyggelsesprincippet har indhold uafhængigt af forsigtighedsprincippet, og om der er tale om to sider af samme sag.⁴⁵ I national sammenhæng indgår princippet i flere love, herunder miljøbeskyttelseslovens § 1, stk. 2, hvor *loven har til formål at forebygge og bekæmpe forurening(...)* og tankegangen bag de danske miljølove er generelt, at miljøskader/forurening, skal forebygges frem for afhjælpes.

2.3.4 Kildeprincippet

Kildeprincippet indebærer, at der først og fremmest skal sikres en begrænsning af miljøskader ved kilden. Det baseres på en forudsætning om, at miljøforanstaltninger ikke kan baseres på bortskaffelse af problemet, eksempelvis ved spildevandsudledning til havet, da dette flytter problemerne til andre områder/recipienter.⁴⁶ Internationalt blev princippet anerkendt ved Stockholm-konferencen (1972) og kommer i dag til udtryk ved TEUF, art. 191, stk. 2. I C-2/90 argumenterede Kommissionen, at Belgien forsømte sine forpligtelser ved et importforbud af affald til deponering. Domstolen udtalte, at en medlemsstat ikke generelt kan forbyde overførsler af farligt affald, men at der skulle foretages en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Det vallonske forbud kunne accepteres af hensyn til Valloniens særlige situation; de havde modtaget store mængder affald, som ikke kunne behandles forsvarligt, og udtalte, at kildeprincippet indebærer, at det "*tilkommer hver region, kommune eller lokal enhed at træffe passende foranstaltninger med henblik på at kunne modtage, behandle og bortskaffe eget affald; affald skal således bortskaffes nærmest muligt det sted, hvor det produceres.*"

2.3.5 Forureneren betaler-princippet

Princippet blev formuleret i en OECD-henstilling fra 1972.⁴⁷ Formålet var at sikre, at det ikke blev skatteyderne, men virksomhederne, der skulle betale forebyggende miljøforanstaltninger. Princippet er altså oprindeligt økonomisk betinget og skulle imødegå, at staterne konkurrerede om at dække udgifterne til forureningsbegrænsning for at opnå konkurrencefordele, og herved yde indirekte statsstøtte. Med Rådets henstilling⁴⁸ om påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben på miljøområdet præciserede man, at *forureneren er den, der direkte eller indirekte forringer miljøkvaliteten eller skaber betingelser, der fører til dennes forringelse.*⁴⁹ Hvis det er umuligt eller vanskeligt at afgøre, hvem forureneren er, grundet et samspil af flere samtidige faktorer, skal omkostningerne *lægges på sådanne steder(...)* som på den mest effektive måde bidrager til at forbedre miljøet. Pagh anfører, at princippet ikke er udtryk for et *objektivt* ansvar, men en virksomhed kan være forurener, selvom virksomheden ikke er erstatningsansvarlig herfor, da virksomheden altid er forpligtet til at forebygge forurening. *Forureneren* vil i lovgivningen ofte være den, der driver den forurenende aktivitet, eller gjorde det på tidspunktet, hvor forureningen indtraf.

2.3.6 Den bedste tilgængelige teknik

Princippet om den bedste tilgængelige teknik (BAT) er *ikke* traktatfæstet, men kommer til udtryk ved flere retsakter, herunder IE-direktivet og Vandrammedirektivet. Princippet indebærer, at der inden for en given sektor skal anvendes den mest effekti-

⁴⁵ (Krämer, EU Environmental Law 2012) 24 og (Basse, Miljøretten i 2006) 129

⁴⁶ (Basse, Miljøretten 1 2006) 131. Se (Pagh 2006) 153, som modsat ser det som et princip om, hvad der sker, når skaden er sket, og ikke alene i tilknytning til forebyggelsesprincippet.

⁴⁷ C(72)128: *OECD Recommendation on guiding principles concerning international economic aspects of environmental policy*

⁴⁸ 75/436

⁴⁹ 75/436, pkt. 3

ve og avancerede teknologi i produktionen uden der kan stilles krav om en *bestemt* teknologi. BAT har betydning for kravene til anlæggets konstruktion, vedligeholdelse, drift og nedlukning, og fastsættes ud fra hensynet om, hvad der giver mindst affald, emissioner, øget energieffektivitet mv. IE-direktivets art. 3, nr. 10 definerer BAT som

”det mest effektive og avancerede trin i udviklingen af aktiviteter og driftsmetoder, som er udtryk for en given tekniks praktiske egnethed som grundlag for emissionsgrænseværdier og andre godkendelsesvilkår med henblik på at forhindre eller, hvor dette ikke er muligt, begrænse emissionerne og indvirkningen på miljøet som helhed”.

BAT-princippet er bygget på en ambitiøs målsætning, men modificeres af, at omkostninger for en given virksomhed skal være rimelige – dvs. princippet om anvendelse af BAT på et økonomisk rimeligt grundlag.⁵⁰ Teknologien skal være *egnet* til at sikre et så højt beskyttelsesniveau som muligt, men med de proportionalitetsbetragtninger, der følger af princippet om anvendelse af BAT på et økonomisk rimeligt grundlag. Ved fastlæggelsen af, *hvad* der må anses som BAT, kan IED, bilag III anvendes til belysning. Herefter er det relevant at vurdere teknologien ud fra *genanvendelse af stoffer* der forbruges i processen, *procesforbrug* af råstoffer, *energieffektivitet*, *emissionsbegrænsning*, *uheldsforebyggelse* mv.⁵¹ Der er altså en række kriterier, der skal tages højde for når det fastlægges, hvad der må anses for at være BAT på det givne tidspunkt, og det er ligeledes vigtigt at have for øje, at BAT er en dynamisk størrelse, der vil lade sig ændre eksempelvis som følge af videnskabelige nyskabelser, men dog uden at stille krav om at BAT nødvendigvis er lig den nyeste teknologi.

2.4 Sammenstød af principper

Til forskel fra eks. *legalitets-, specialitets og proportionalitetsprincippet* er miljøprincipperne *unge* og undertiden uoverensstemmende med ældre principper. Man kunne forestille sig, at forurenere betaler-princippet kommer i modstrid med legalitetsprincippet, og det er ligeledes antaget, at integrationsprincippet kan modstride de forvaltningsretlige specialitetsprincipper. *Fenger* anfører, at som udgangspunkt skal specialitetsbetragtninger inddrages ved fortolkningen af danske hjemmelsbestemmelser selv om de implementerer et direktiv, *men dette må fraviges, når direktivet tilsiger, at det pågældende hensyn inddrages i vurderingen af, om en bestemt forvaltningsakt skal udstedes*. Tværtimod fordrer en EU-konform fortolkning, at implementeringslovgivning må fortolkes i overensstemmelse med direktivets formål, således specialitetsbetragtninger ikke fortrænger disse hensyn.⁵² KFE 2002.464 vedrørte vilkår i godkendelse til en flyveplads. Klagerne ønskede skærpede vilkår om flyveveje, så disse kun måtte fraviges i nødsituationer og overflyvning af boligområder kunne undgås. Under sagen påpegede Statens Lufthavsvæsen, at det faldt uden for miljømyndighedernes kompetence at regulere overflyvning, som hørte under luftfartlovgivningen. Nævnet afviste at behandle sagen under henvisning til det organisatoriske specialitetsprincip.

Basse anfører, at der eks. ved formålsangivelser kan være *forudsat* inddragelse af hensyn, der primært varetages efter anden lovgivning og et strengt organisatorisk specialitetsprincip må anvendes med forsigtighed.⁵³ I U 1995.952 Ø fik et amt mod Mil-

⁵⁰ BATNEEC, se (Basse, Miljøretten 1 2006) 134 og IE-direktivets art. 3, nr. 10 litra b

⁵¹ bilag III, pkt. 3 og 9-12

⁵² (Fenger 2004) 557

⁵³ (Basse, Miljøretten 1 2006) 146

jøklagenævnet medhold i, at der i indvindingstilladelse efter råstofloven kunne indsættes vilkår om regulering af landbrugsdriften efter indvindingens ophør for at afværge *forureningsrisiko*. Nævnet havde henvist til, at der ikke er hjemmel i råstofloven til at stille vilkår om forbud mod gødskning, da sådanne vilkår alene kan ske med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven. Retten udtalte, at råstoflovens § 3 fordrer *afvejning* af interessen i råstofudnyttelse over for hensynet til vandindvindingsinteresser. Efter ordlyden i § 10, stk. 2 antog retten, at der ved tilladelse efter § 7 kunne fastsættes vilkår, som afværger *efterfølgende forureningsrisiko*. Miljøbeskyttelseslovens hjemmel til at nedlægge forbud mod anvendelse af gødning kunne ikke føre til, at en tilladelse efter råstofloven fastsætter samme vilkår, § 7, jf. § 10, stk.2. I MAD 2012.730 blev det fastslået, at en miljøgodkendelse efter MBL ikke kunne indeholde vilkår om sikring af vandløb efter vandløbslovens § 28, men nævnet stadfæstede godkendelsen med den ændring, at henvisningen til vandløbslovens § 28 udgik, og der i stedet blev præciseret en pligt til at undgå, at materialer skred ned i vandet.

Det materielle specialitetsprincip vedrører når myndigheden er kompetent efter flere love, da skal de holde sig til hensyn omfattet af loven, der udgør hjemmelsgrundlaget for afgørelsen. Igen anfører *Basse*, at udgangspunktet må modificeres i lyset af lovens relevante (bi)hensyn. NMK-24-00258 og NMK-33-01824 vedrørte godkendelse af et affaldsbehandlingsanlæg, der bl.a. indebar godkendelse til etablering af affaldsoplæg, hvilke lå i et indvindingsområde. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse var truffet efter *planlovens* § 58, stk. 1, nr. 4, men prøvelsen omfattede også vilkår efter miljøbeskyttelsesloven, herunder behovet for beskyttelse mod forurening og de problemer, der var knyttet til anlæggets placering oven på vandindvindingsområdet og nævnet lod sig ikke begrænse af, at den prøvede afgørelse var reguleret af planloven.

Der er altså en tendens til, at praksis opererer med en modificeret tilgang til specialitetsprincipperne, og såfremt en afgørelse er baseret på EU-retlig lovgivning, som bygger på eks. integrationsprincippet, da er der også pligt hertil, såfremt en streng anvendelse af specialitetsprincipperne ville medføre, at vi ikke kan leve op til de forpligtelser, der er fastlagt ved de pågældende EU-regler. Spørgsmålet vil belyses yderligere i afsnit 5.2, hvor det undersøges, hvilke krav, der kan fastsættes i en godkendelse.

3 MILJØGODKENDELSER & FORURENINGSREGULERING

3.1 Indledende betragtninger om retsgrundlaget

Som indledningsvist beskrevet er IED i dansk ret implementeret ved *implementeringsloven*. Loven består af 10 bestemmelser, hvoraf alene 4 retter sig mod MBL. Hovedelementerne i gennemførelsen består af bemyndigelsesregler, der skaber hjemmelsgrundlaget for et væsentligt antal bekendtgørelser, hvor godkendelsesbekendtgørelsen⁵⁴ er væsentlig. Årsagen til de få ændringer forklares dels i forarbejderne, hvor det bl.a. fremgår, at "*Miljøbeskyttelsesloven bygger (således) på samme tankegang som IE-direktivet.*"⁵⁵, hvilket konkluderes på baggrund af, at en integreret forureningsbekæmpelse allerede blev varetaget ved den første miljøbeskyttelseslov fra 1973.⁵⁶ 1973-loven var baseret på, at godkendelsesordningen sikrede, at miljøproblemerne ville blive løst, men var alene rettet mod *forurening* og var præget af et *kilde- og recipientperspektiv*, hvilket indebar, at det var *lokale forhold*, der normerede regu-

⁵⁴ BKG nr. 1447 af 2/12/2015

⁵⁵ LFF 88 af 22/02/2012, pkt. 2.9.1.

⁵⁶ Lov nr. 372 af 23/06/1973, ikrafttræden 1/10/1974

leringen.⁵⁷ Alene af denne grund kan det påpeges, at udsagnet om, at forureningsbekæmpelsen ved 1973-loven blev varetaget igennem integrerede processer, ikke er farbar. IED fordrer, at der ikke alene fokuseres på lokale forhold og enkelte punktkilder, da direktivet bygger på bl.a. integrationsprincippet. I 1991 blev 2. udgaven af loven vedtaget⁵⁸ og særligt var, at man opgav 1973-lovens princip om, at lovligt bestående virksomheder kunne videreføres uden godkendelse.⁵⁹ Med henblik på at implementere IPPC-direktivet blev loven i 1999 ændret, og nye virksomheder blev omfattet. I 2005 blev en stor del godkendelsespligtige virksomheder overført til en forenklet godkendelsesordning.⁶⁰

Ved en redegørelse for formål og anvendelsesområde for IED og MBL fremhæves forskelle i reguleringsperspektiv. Det kan imidlertid være svært – nærmest umuligt – at lave en skarp opdeling af retsgrundlaget, hvilket eksemplificeres ved, at godkendelsesproceduren skal ske under iagttagelse af andre regler, som på EU-plan udgør grundstenen i en *integreret* og *forebyggende* forureningsbekæmpelse, herunder VVM-direktivet⁶¹, habitatdirektivet⁶², vandrammedirektivet⁶³, og disse inddrages, hvor det findes nødvendigt for forståelsen af mekanismerne bag *miljøgodkendelsessystemet*.

3.2 Overordnede principper for forureningsreguleringen

Industriaktiviteter er en væsentlig kilde til forurening, men udgør også en stor og betydningsfuld del for det moderne samfund og økonomi.⁶⁴ For at vi kan bibeholde samfundsnyttige industriaktiviteter og samtidigt begrænse- og forebygge forurening, er det nødvendigt med et system, hvorunder man kan kontrollere denne. Et værktøj hertil er kravet om *forudgående godkendelse* til etablering af *forurenende* aktiviteter.

3.2.1 Forureningsbegrebet

Det første spørgsmål, der melder sig er, ”hvad er forurening?”. Forureningsbegrebet fastlægges ikke ved Lissabontraktaten, men defineres i en række retsakter. Pagh peger på, at forurening henviser til en *handling* eller en *tilstand*.⁶⁵ IED imødegår fortolkningsproblemer ved at definere begrebet dels ved en *handling* dels ved, at handlingen er normeret ved emissionsgrænseværdier.⁶⁶ Begrebet defineres i art. 3, nr. 2 som

”direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelige aktiviteter af stoffer, rygstoffer, varme eller støj i luft-, vand- eller jordbundsmiljøet, der kan skade menneskers sundhed, miljøets kvalitet eller materielle værdier, forringe naturfaciliteter eller forstyrre andre legitime anvendelser af miljøet”.

Begrebet begrænses ikke til ét medie, men fokuserer på miljøkvalitet i bred forstand. Vandrammedirektivet opererer med en lignende definition⁶⁷. Begge direktiver lægger vægt på menneskelige aktiviteter og den mulige skadevirkning, hvilket efter vand-

⁵⁷ FT 1971-72, A, sp. 7757 og (Borre 1973) 20

⁵⁸ Lov nr. 358 af 6/06/1991, som trådte i kraft den 1/1/1992

⁵⁹ (Borre 1973) 115 f. og LOV nr. 358 af 6/06/1991 §§ 38 og 39

⁶⁰ LFF af 27/11/2003, afsnit 4

⁶¹ 2014/52/EU

⁶² 92/43/EØF

⁶³ 2000/60/EF

⁶⁴ (Pagh 2006) 33 og KOM (2007) 844, 2

⁶⁵ (Pagh 1998) 34

⁶⁶ (Pagh 1998) 34

⁶⁷ Vandrammedirektivets art. 2, nr. 33

rammedirektivet fordrer, at det ikke kun er den direkte påvirkning af vandet, der er omfattet, men ligeledes påvirkning af vandets omgivelser.⁶⁸

Flertydigheden har ikke medført en definition i MBL. Af motiverne til 1973-loven følger, at formålet er at forebygge skader på menneskets sundhed samt at undgå en forrykkelse af den *økologiske balance* fra menneskeskabte påvirkninger.⁶⁹ Dette er fastholdt, men senere udvidet ved, at det i motiverne til MBL fra 1991 understreges, at forureningsbegrebet må tage højde for hele det *kredsløb* stoffer gennemløber fra udvinding, oparbejdning, behandling, til forbrug og afskaffelse som *affald*.⁷⁰ Frembringelse af affald anes derfor også som forurening. Da forurening ikke kun omfatter handlinger, men ligeledes omfatter en tilstand, må det tilføjes, at hvis en menneskeskabt påvirkning har givet anledning til de i IED art. 3, nr. 2 uønskede virkninger, vil der også foreligge en forurening, selv om udledningen er bragt til ophør.⁷¹ Helt enkelt kan forurening forklares som: *de uønskede virkninger af direkte og indirekte udledning*.⁷² Hvad der nærmere må anses som uønsket må fastlægges af lovgiver, og vil oftest både relatere til en handling og en tilstand.

3.2.2 Ikke ret til at forurene

Forureningsregulering bygger på et princip om, at ingen har *krav* på at forurene⁷³ og der kan af samme årsag ikke vindes hævde på at forurene⁷⁴. Konsekvensen er, at den som forurener har ansvaret herfor, jf. *forurenere betaler princippet*. Dette betyder ikke, at forurening er forbudt, men indebærer, at lovgiver kan – og skal – stille krav hertil, herunder krav om forudgående godkendelse af visse forurenende aktiviteter.

Til eksemplificering kan nævnes dommen *C-416/10*, som var foranlediget af en konflikt mellem den slovakiske forfatningsdomstol og en slovakisk domstol, idet sidstnævnte havde ophævet en godkendelse til et affaldsanlæg pga. mangelfuld offentlig høring i modstrid med IPPC-direktivet. Forfatningsdomstolen fandt, at ophævelsen af godkendelsen var en *krænkelse af den private ejendomsret og i modstrid med EMRK art. 1, 1. tillægsprotokol*. EU-domstolen udtalte, at ejendomsretten ikke er en absolut forrettighed, men må ses i sammenhæng med sin funktion i samfundet. Ejendomsretten kan derfor underkastes begrænsninger, forudsat at disse er nødvendige for at tilgodese *almene hensyn*, som henset til det tilstræbte formål, ikke udgør et uforholdsmæssigt indgreb.⁷⁵ Domstolen udtalte videre, at det følger af praksis, at miljøbeskyttelse udgør et hensyn, der kan begrunde en begrænsning af udøvelsen af ejendomsretten.⁷⁶ Dommen gør definitivt op med tankegangen om, at afslag, ændring eller tilbagekaldelse af en godkendelse er et retsstridigt indgreb i ejendomsretten.

⁶⁸ (Basse, Miljøretten 3 2006) 425 f.

⁶⁹ FT 1972-73, A, sp. 3933 og 3957 og (Borre 1973) 21

⁷⁰ LFF nr. 74 af 23/1/1991, alm. bemærkninger

⁷¹ Et eksempel er jordforureningslovens § 2, stk. 1, idet loven omfatter enhver jordforurening, uanset hvornår den er opstået, og uanset hvordan den er sket. (Pagh, Jordforureningsloven med kommentarer 2011) s. 128 ff.

⁷² (Pagh 2013) 403 f.

⁷³ (Pagh 2013) 405

⁷⁴ Se U 1890.141 H og (Pagh 2013) s. 405, jf. s. 174

⁷⁵ Præmis 113

⁷⁶ Præmis 114

3.2.3 Pligtsubjekt: ”forureneren”

Den forpligtede er som udgangspunkt *forureneren*, jf. forureneren betaler-princippet. Efter IED er det *driftslederen*. I art. 3, nr. 15 er ”driftsleder” defineret som:

”en fysisk eller juridisk person, der helt eller delvis driver eller leder et anlæg (...) eller som efter national lovgivning har fået overdraget den afgørende økonomiske dispositionsret over dets tekniske drift”

Basse anfører, at *driftsleder*⁷⁷ ofte vil være en anden end *forureneren*, hvorfor oversættelsen er uheldig, da en driftsleder ville kunne skifte job uden at blive gjort ansvarlig ved eksempelvis forureningsskader.⁷⁸ Bortser man fra oversættelsen, da er pligtsubjektet den fysiske eller juridiske person, der driver virksomheden; er det et aktieselskab, så er det aktieselskabet, der er pligtsubjekt. I direktivet åbnes for, at et moderselskab kan være pligtsubjekt i forhold til et datterselskab, jf. formuleringen *”har fået overdraget den afgørende økonomiske dispositionsret over dets tekniske drift”*. Forudsætningen herfor er, at national ret udvider forureneren betaler-princippet, men hvis dette ikke er tilfældet, begrænses situationen til de tilfælde, hvor moderselskabet udøver egentlig kontrol med den forurenende aktivitet i datterselskabet.⁷⁹

MBL angiver ikke direkte pligtsubjekt, men anfører i § 69 om lovliggørelse, at pligtsubjektet er *den ansvarlige*. Efter § 4, stk. 3, er pligt- og ansvarssubjektet *den, der påbegynder eller udøver virksomhed, der kan give anledning til forurening*, hvilket suppleres af § 4, stk. 4, der omhandler *den, der har forårsaget forurening*. Uanfægtet uheldige oversættelser, da er ansvaret altså placeret mod virksomhedens ledelse og ikke mod en ansat leder, og den ansvarlige må defineres ud fra den der har bestemmende økonomisk indflydelse på virksomhedens drift.

3.3 IE-direktivets miljøgodkendelsessystem

3.3.1 Baggrund & introduktion

IED hjemler en *aktivitetsorienteret regulering* rettet mod *særlige aktiviteter* påvirkning af miljøet⁸⁰ og fastlægger herfor et obligatorisk godkendelsessystem. IED afløser 7 direktiver, herunder som nævnt IPPC-direktivet. Yderligere afløses 3 sektordirektiver (store fyringsanlæg⁸¹, affaldsforbrændingsanlæg⁸², organiske opløsningsmidler⁸³) og 3 direktiver om titaniumdioxid-industrien⁸⁴.

Baggrunden for IED var bl.a. utilfredsstillende gennemførelse af BAT.⁸⁵ EU har flere gange forsøgt at harmonisere anvendelsen, men uden at sikre brugen heraf. Hertil kan nævnes direktiv 76/464 om *udledning af visse farlige stoffer i vandmiljøet*⁸⁶, som forudsatte EU-fastsatte emissionsgrænseværdier under hensyn til de *bedst tilgængelige*

⁷⁷ Den engelske version af direktivet bruger begrebet ”operator”, som ved en direkte oversættelse er ”operatør”

⁷⁸ (Basse, Miljøretten 4 2007) 80 f.

⁷⁹ (Pagh 2014) 14 og (Pagh 2011) 379 ff.

⁸⁰ (Anker 2013) 15

⁸¹ Direktiv 2000/80/EF

⁸² Direktiv 2000/76/EF

⁸³ Direktiv 1999/13/EF

⁸⁴ Direktiverne 92/12/EF, 82/883/EF og 78/176/EF

⁸⁵ Præambelns betragtning 4 og KOM (2007) 844. IED var en del af indsatsen for bedre regulering. Se også (Anker 2013), s. 14

⁸⁶ ændret ved direktiv 2000/60/EF

tekniske midler, jf. art. 6, stk. 1, litra b. Emissionsstandarderne var fastsat som et politisk kompromis og ikke ved analyser af anvendelsen af BAT og der kunne anvendes miljøkvalitetsstandarder *frem for* emissionsgrænseværdier, jf. art. 6, stk. 3.

Ved direktiv 84/360 om *luftemissioner fra industrielle anlæg* fastsatte art. 4, stk. 1, at for nye anlæg måtte godkendelse kun meddeles under hensyn til *den bedst tilgængelige teknologi*, og for *bestående* anlæg skulle medlemsstaterne gennemføre *”en politik og strategi med passende foranstaltninger med henblik på gradvist at tilpasse de bestående anlæg... til den bedste teknologi, der er tilgængelig...”* (art. 13, stk. 1). Tekniske vurderinger blev offentliggjort for at fastlægge, hvad der i industrier ansås for at være BAT. Dette fik ikke nogen signifikant betydning, da noterne ikke var retligt bindende og der forelå ingen kontrol af, hvorvidt medlemsstaterne imødekom noterne.

IPPC-direktivet skulle sikre anvendelsen af BAT, og direktivets art. 16, stk. 2 gav Kommissionens kompetence til at offentliggøre BAT-referencedokumenter, som dog ikke var retligt bindende, men som konkluderede, hvad der inden for en given industrigren ansås for at være BAT. I Kommissionen rapport om gennemførelsen af direktivet⁸⁷ fremgår, at der var betydelige forsinkelser med implementeringen af direktivet. For så vidt angik nye anlæg trådte IPPC-direktivet i kraft den 30. oktober 1999, hvorimod fristen for fuldstændig overensstemmelse med direktivet trådte i kraft den 30. oktober 2007, hvor *bestående anlæg* skulle være i besiddelse af en IPPC-godkendelse samt drives i overensstemmelse hermed. Problematikken illustreres ved *C-243/13 Kommissionen mod Sverige*. Domstolen havde tidligere fastslået, at Sverige ikke levede op til direktivets art. 5, stk. 1 (godkendelse af *bestående anlæg*).⁸⁸ Nærværende sag blev anlagt som følge af, at Sverige ikke efterkom dommen. Sverige nedlagde påstand om, at implementeringen var igangsat og det var *alene* to anlæg, der ikke havde en godkendelse. Endvidere nedlagde Sverige påstand om, at de ved selve indførelsen af godkendelsessystemet havde opfyldt deres forpligtelser, selvom systemet ikke var trådt i fuld effekt endnu. Domstolen fastslog, at overensstemmelse med direktivet ikke blot omfatter etablering af et godkendelsessystem, men anlæg skulle drives i overensstemmelse hermed.⁸⁹ Sverige havde derfor ikke foretaget foranstaltninger som påkrævet, hvorfor Sverige blev pålagt økonomiske sanktioner i form af dagsbøder.⁹⁰

I forslaget til IED⁹¹ fastslog Kommissionen, at analyser viste mangler i anvendelse af BAT, hvilket bl.a. skyldtes den store margen, der var overladt i forhold til at afvige BAT i godkendelsesproceduren. Dette medførte, at godkendelser ikke altid byggede på BAT, hvilket betød, at de tilsigtede miljøforbedringer ikke materialiserede sig i det eksterne miljø. Kommissionen og Rådet benyttede derfor lejligheden til at indføre skærpede krav samt gennemføre en vis kompetenceoverførelse fra medlemsstaterne til Kommissionen, således det modsat IPPC-direktivet, blev Kommissionen, der varetager indhentning af oplysninger til brug for BREF-dokumenterne, jf. art. 13. Et nyt centralt initiativ er *retligt bindende* BAT-konklusioner, så disse lægges til grund som en bindende forudsætning for en miljøgodkendelse.

⁸⁷ KOM (2005)540 endelig

⁸⁸ C-607/10

⁸⁹ Præmis 29: *”Enligt domstolens rättspraxis avseende IPPC-direktivet krävs nämligen inte bara att det inrättas ett tillståndssystem, utan även att anläggningarna faktiskt drivs i överensstämmelse med kraven i detta direktiv”*,

⁹⁰ Se også C-49/10 *Kommissionen mod Slovenien* og C-50/10 *Kommissionen mod Italien*.

⁹¹ KOM (2007) 844

3.3.2 Formål & anvendelsesområde

Formålet er at sikre ”integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening fra industrielle aktiviteter”, jf. art. 1. Dette skal opnås igennem en godkendelse, hvori der fastsættes krav til bl.a. forebyggelse og begrænsning af forurening, for at nå et højt beskyttelsesniveau. Godkendelsessystemet er bygget op omkring *forudgående* godkendelse, jf. præambelens 5. betragtning og art. 4. Devisen er, at for det kan sikres, at forurening forebygges og bekæmpes, kan IE-anlæg kun drives, hvis det er i besiddelse af en godkendelse, Dette indebærer, at miljømyndigheden er forpligtet til at udstede godkendelse, såfremt direktivets krav hertil er opfyldt, jf. art. 5.

IED er baseret på miljøprincipperne i TEUF art. 191, stk. 2 samt TEUF art. 11.⁹² Det følger af præambelens 3. betragtning, at;

”Særskilte strategier til bekæmpelse af emissioner til luft, vand eller jord hver for sig vil kunne fremme overførsel af forurening fra et miljømedium til et andet frem for at beskytte miljøet som helhed. Derfor bør der fastlægges en helhedsstrategi for integreret forebyggelse og bekæmpelse af emissioner til luft, vand og jord og for affaldshåndtering, energieffektivitet og uheldsforebyggelse...”.

Godkendelsessystemet finder anvendelse på *anlæg og industrielle aktiviteter*, oplistet på direktivets bilag I. Uden for anvendelsesområdet falder forsknings- og udviklingsaktiviteter, jf. artikel 2, stk. 2 Godkendelsespligtige aktiviteter inddeles i 6 hovedkategorier på bilag I: 1) *Energiindustri*, 2) *Produktion og forarbejdning af metaller*, 3) *mineralindustri*, 4) *kemisk industri*, 6) *affaldshåndtering* samt 6) *Andre aktiviteter*. Hvorvidt en aktivitet er omfattet af direktivet fastlægges ud fra *tærskelværdier*, der vedrører *produktionskapacitet og ydelse*. Ved flere aktiviteter, der henhører under den samme aktivitetsbetegnelse, da skal *kapaciteten af aktiviteterne lægges sammen*.

Beregning af *tærskelværdien* blev i sagen C-473/07 berørt. Bilag I til IPPC-direktivet fastslog, at tærskelværdierne generelt vedrørte produktionskapacitet eller ydelse, og i bilag I, pkt. 6.6, litra a var *intensiv fjerkræavl (...)* med mere end (...) 40.000 pladser til fjerkræ, omfattet. En miljøorganisation anlagde sag mod de franske myndigheder med påstand om, at de franske regler om beregning af tærskelværdi for, hvornår fjerkræfarme skulle have en miljøgodkendelse, ikke var i overensstemmelse med direktivet. Efter de franske regler blev godkendelsespligten opgjort på grundlag af dyreækvivalenter og efter disse udgjorde en vagtel 0,125 og en due eller agerhøne udgjorde 0,25. Miljøorganisationen henviste til, at de franske regler betød, at farme med opdræt af vagtler, duer eller agerhøns kunne have over 40.000 pladser uden at være godkendelsespligtige, hvilket førte til en præjudiciel forelæggelse for EF-Domstolen. Domstolen fastslog, at under hensyn til direktivets formål måtte begrebet ”plads” fortolkes som en *generel produktionskapacitet*. Uanset at direktivet ikke udtrykkeligt udelukkede brug af dyreækvivalensmetoden, så kan den ikke benyttes, hvis det medfører, at anlæg unddrages den ved IPPC-direktivet indførte ordning.

3.3.3 Generelle begreber og normer

Godkendelsessystemet er baseret på anvendelsen af *BAT*, hvorved *emissioner* begrænses ved brugen af *grænseværdier* af hensyn til specifikke *miljøkvalitetskrav*.⁹³

⁹² Præambelens 2. betragtning

Der skal derfor indledningsvist redegøres for disse begreber, da de er særligt centrale for at kunne gennemskue og anvende godkendelsessystemets mange forgreninger.

3.3.3.1 Emissioner- og emissionsgrænseværdier

Ved forurenende *stoffer* skal der ved IED forstås de i bilag II oplyste stoffer. Listen er ikke udtømmende, men opdeles ved stoffer der udledes til *luften* hhv. *vandet*. Begrebet *emission* defineres i art. 3, nr. 4 som ”*direkte eller indirekte udledning til luft, vand eller jord af stoffer, rystelser, varme eller støj fra punktkilder eller diffuse kilder på anlægget.*”

Emissionsgrænseværdien er defineret i art. 3, nr. 5 som ”*den emissionsmasse, udtrykt ved bestemte parametre, en bestemt koncentration og/eller et bestemt niveau, der ikke må overskrides i løbet af et eller flere givne tidsrum.*”

3.3.3.2 Miljøkvalitetsnormer

Miljøbeskyttelse er i EU's miljølovgivning præget af *helhedsløsninger* på tværs af sektorer, hvilket skal iagttages ved implementering og anvendelse af IED. Begrebet *miljøkvalitetsnorm* betegner det maksimalt tilladelige indhold af forurenende stoffer i luft, jord og vand og defineres i art. 3, nr. 6 som ”*den række krav, som et bestemt miljø eller særlig del heraf skal opfylde på et bestemt tidspunkt ifølge EU-lovgivningen*”. Normen vedrører ikke selve IE-anlægget, men *lokaliteten*, der er recipient i forhold til IE-anlægget. Sårbarhed og målsætninger for recipienten kan begrunde særlige restriktioner i godkendelsen.⁹⁴ Herved omsætter miljømyndigheden normen til operationelle miljøkrav, hvor eksempelvis forpligtelser efter vandrammedirektivet og habitatdirektivet og EU-domstolens fortolkning heraf skal sikres.

Til eksempel kan nævnes *vand*. I EU er der opstillet en række mål til sikring en vandkvalitet, som ikke indebærer en belastning af sundhed og miljø. EU's vandrammedirektiv er det overordnede regelsæt for beskyttelsen af ferskvand, og har til formål at beskytte alle overfladevandområder (vandløb, søer og kystvande) og grundvand. Når der i EU er fastsat grænseværdier om udledning af nærmere definerede stoffer, skal medlemsstaterne både *implementere* grænseværdien og *overholde* grænseværdien. Dette blev fastslået ved C-56/90 *Kommissionen mod Storbritannien* om badevandskvalitet. Det blev gjort gældende, at de i direktivet fastsatte kvalitetskrav alene betød, at medlemsstaterne skulle træffe alle *praktisk mulige* foranstaltninger til at sikring af direktivets grænseværdier. Domstolen fastslog, at direktivet krævede, at medlemsstaterne træffer alle *nødvendige* foranstaltninger for at sikre badevandskvaliteten og direktivet havde i øvrigt gjort udtømmende op med de undtagelser der forelå.⁹⁵

3.4 Miljøbeskyttelseslovens godkendelsessystem

Den danske miljøbeskyttelseslov er 33 år ældre end IED, og loven er ændret over mange omgange for at implementere EU-lovgivning samt danske tiltag. Historien har utvivlsomt sat sine spor, og der skal i det følgende kort redegøres for nogle særtræk.

⁹³ Se (Jans og Vedder 2012) 365, hvoraf det fremgår, at ”*The IE Directive also centers around four central figures: a permit, best available techniques, emission limit values and environmental quality standards.*”

⁹⁴ (Basse, Miljøretten 4 2007) 70

⁹⁵ Præmis 40-47

3.4.1 Lovens formål & generelle anvendelsesområde

Det fremgår af lovmotiverne, at der er tale om en rammelov, der fastsætter overordnede mål for *forureningsindsatsen*.⁹⁶ Efter § 1, stk. 1 skal loven medvirke til at værne om *natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskers livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og planteliv*. I lovens § 1, stk. 2 og §§ 3-4 er prioriteringen *forebyggelse og bekæmpelse af forurening af luft, vand og jord* mv. Bestemmelsen tilsigter at fremme en *administration*, der er baseret på miljøprincipperne samt konceptet om bæredygtig udvikling.

Lovens anvendelsesområde er principielt bredt, da § 2, stk. 1, nr. 1 foreskriver, at den kan anvendes på *al virksomhed*, som gennem faste, flydende eller luftformige stoffer kan være til skade for miljø og sundhed. Dette gælder uanset om virksomheden er erhvervs-mæssig, offentlig, privat eller knyttet til fast ejendom, hvorfor *virksomhed* forstås som *enhver aktivitet*.⁹⁷ Dette udgangspunkt er imidlertid modificeret betydeligt ved lovbemærkningerne til lovens kap. 5, jf. nedenfor.

3.4.2 Godkendelsesordningen

Godkendelsesordningen reguleres i kapitel 5 og reguleringen sker særligt ved godkendelsesbekendtgørelsen. I § 33, stk. 1 samt bekendtgørelsens § 3, stk. 1 finder man kravet om forudgående godkendelse for de i kapitlet omfattede aktiviteter.⁹⁸ Som beskrevet ovenfor, da er det generelle anvendelsesområde ikke tilknyttet en specifik aktivitet, og den udløsende faktor er som udgangspunkt, hvorvidt aktiviteten *forurener*. Godkendelsesordningen er imidlertid underlagt et mere snævert virksomhedsbegreb, og det er ikke alle former for forurenende aktivitetsudøvelse, der kræver godkendelse.

3.4.2.1 De regulerede virksomheder

Det følger af § 33, stk. 1, at kravet om godkendelse er rettet mod *listevirksomheder* og der er efter bekendtgørelsens § 3, stk. 3 tale om *to typer listevirksomhed*: bilag 1- og bilag 2-virksomheder. Fordelingen på de 2 bilag blev ændret i forbindelse med implementeringen af IED. I Miljøstyrelsens høringsskrivelse, fremgår det, at bilag 1 ønskedes mere direktivnært, og konsekvensen blev, at bilag 1 nu svarer til IED, bilag I og bilag 2 alene vedrører virksomheder, der ikke er omfattet af IED.⁹⁹ I overensstemmelse med IED følger det af bekendtgørelsens bilag 1, at tærskelværdierne i bilaget relaterer sig til produktionskapacitet eller ydelse. Såfremt flere aktiviteter under samme listepunkt udføres på samme anlæg, da skal kapaciteten af aktiviteterne lægges sammen. Der kan ikke ske en opdeling, der medfører, at en ellers godkendelsespligtig aktivitet ikke omfattes af godkendelsesordningen. Dette bevirker i øvrigt, at der ikke kan tages udgangspunkt i den matrikulære afgrænsning, da det er den samlede effekt af aktiviteterne som én juridisk person er ansvarlig for, der er afgørende for vurderingen. Bilag 2-aktiviteter er ikke omfattet af IED, og herfor gælder der forenkede godkendelsesvilkår, men yderligere fremstilling vil falde uden for afhandling.

⁹⁶ LFF nr. 74 af 23/01/1991, alm. bemærkninger, afsnit 1

⁹⁷ FT 1971-72, A, sp. 3935 og (Basse, Miljøretten 4 2007) 193 f.

⁹⁸ En undtagelse hertil er i lovens § 33, stk. 2 og godkendelsesbekendtgørelsens § 4, hvorefter bygge- og anlægsvirksomhed kan påbegyndes førend, der er meddelt godkendelse, såfremt *lokaliseringen* er i overensstemmelse med lokalplan eller byplanvedtægt.

⁹⁹ MST-001-07617 af 10.9.2012, s. 3

3.4.2.2 Virksomhed tilknyttet fast ejendom

Virksomhedsbegrebet i kap. 5 har siden 1973-loven alene omfattet *erhvervsmæssig* aktivitet, der er tilknyttet *fast ejendom*.¹⁰⁰ Kriteriet om tilknytning til fast ejendom er i praksis fortolket som et krav om, at virksomheden skal have en *varig tilknytning til samme lokalitet*. Uanset dette fastslog Miljøklagenævnet i KFE 1994.315, at der også kan kræves godkendelse af søflyvepladser, fordi disse har en *stationær og varig karakter og tilknytning til lokalitet på land*. I tilknytning til IED kan en afgræsning med udgangspunkt i den faste ejendom ikke håndhæves, da direktivet ligeledes omfatter fyringsanlæg på offshore platforme, jf. bilag 1, listepunkt 1.1.c.

3.4.2.3 Midlertidig virksomhed

IED omfatter ikke *forsknings- og udviklingsaktiviteter*. Der er ikke i MBL eller godkendelsesbekendtgørelsen fastlagt samme undtagelse, men da direktivet er et minimumsdirektiv kan der nationalt stilles strengere krav, hvorfor dette er i strid med direktivet. Forsøgsprojekter er derfor som udgangspunkt godkendelsespligtige efter samme regler som andre aktiviteter, men praksis viser, at de efter omstændighederne kan blive bedømt lempeligere. KFE 1999.416 vedrørte en godkendelse til et forsøgsdambrug, som af Miljøstyrelsen var blevet ophævet, da godkendelsen ikke levede op til lovens krav. For Miljøklagenævnet blev det påberåbt, at det var af principiel betydning at skaffe fornøden viden om udviklingsmulighederne vedrørende renseforanstaltninger, og der måtte bortses fra, at der var meddelt godkendelse, der ikke overholdte kravene fuldstændigt. Nævnet udtalte, at MBL's godkendelsesordning forudsatte virksomhed af en *vis varighed*, hvorfor et forsøgsprojekt i sjældne tilfælde, ville kunne falde uden for ordningen. Dambruget ville i fuld skala være omfattet, men vurderingen måtte være anderledes ved forsøgsprojektet, da reglerne ikke tilsigtede at regulere særlige forhold som midlertidige forsøgsprojekter.

Det skal dog være muligt at afklare, hvad der gives godkendelse til, ellers må det føre til afslag; I KFE 2006.613, ansøgte en kommune om godkendelse til *akut og midlertidigt* at modtage spildevandsslam fra tre rensningsanlæg – til behandling og deponering til et affaldscenter, der var miljøgodkendt, men ikke til at modtage spildevandsslam. Amtet udtalte, at der ikke var godkendelsespligt for den midlertidige deponering, og det blev anset for forsvarligt at deponere op til 1.000 tons slam fra februar 2005 frem til december 2006. I oktober blev behovet for en akut ordning aflyst, men det kunne ikke afvises, at det ville blive aktuelt. Efter klage fastslog Miljøklagenævnet, at hvis behovet opstod igen måtte man søge om en fornyet godkendelse, da der ikke kan gives en sådan godkendelse, *hvis behovet for deponering ikke er aktuelt*.¹⁰¹

Selvom godkendelsespligten må forudsætte en vis varighed, er dette fortolket udviklende i praksis, således et midlertidigt anlæg kan være omfattet af godkendelsespligten, men at forsøgsordninger ligeledes kan vurderes lempeligere, hvorfor det må afhænge af de involverede miljømæssige interesser. Godkendelsespligt kan herefter ikke afvises alene under henvisning til virksomhedens midlertidige karakter.

¹⁰⁰ (Borre 1973) 113

¹⁰¹ Se også MAD 1996.581 V, hvor 206 tons affaldsplastik der i ca. 5 måneder var oplagret i en åben hal var et godkendelsespligtigt affaldsdeponeringsanlæg, og derfor var omfattet af godkendelsespligten i kap. 5.

3.5 Delkonklusion

Det er vigtigt at hæfte sig ved, at IED i vidt omfang bygger på *integrationsprincippet* og har som en konsekvens heraf et helhedsorienteret perspektiv, der ikke lader sig begrænse af medlemsstaternes retstraditioner. Anvendelsesområdet for direktivet er begrænset til de industrielle aktiviteter, der er listet på direktivets bilag I, men er ikke i øvrigt begrænset af ejendomsbegreber, specialitetsprincipper, mv. Objektivt set er anvendelsesområdet implementeret fuldt ud i den danske lovgivning, da IED bilag I er identisk med bilag 1 til godkendelsesbekendtgørelsen.

Direktivformen lader det være op til medlemsstaterne at vurdere, hvilke regler der er tilstrækkelige for at imødegå direktivforpligtelserne, herunder på hvilket lovgivningsniveau de skal varetages.¹⁰² Implementering igennem bemyndigelsesbestemmelser er ikke objektivt set problematisk i forhold til EU-forpligtelserne. Dog skal det bemærkes, at bemyndigelsesbestemmelser skaber en betydelig risiko for, at bestemmelsen ikke udnyttes som tilsigtet, eksempelvis på baggrund af politisk uvilje mod de perspektiver, der forudsættes gennemført. Dette vil dog ikke blive belyst nærmere, men det kan yde et betydningsfuldt bidrag til diskussionen af implementeringsformen.

Miljøretten er i forvejen komplekst og har dybe forgreninger ind i andre regelsæt, hvorfor systemet er svært at navigere rundt i. Når implementeringsbestemmelserne indføres i allerede eksisterende regelsæt, da skal der ligeledes tages højde for, at dette regelsæt ofte vil have helt andre – undertiden modsatrettede - reguleringsperspektiver end direktivet. Dernæst skal de retsanvendende myndigheder efter implementeringen navigere rundt i et ældre system, hvorfor det kan være svært at ændre praksis i overensstemmelse med direktivforpligtelserne.

4 GODKENDELSESKRAVETS IKRAFTTRÆDEN

4.1 Hvornår skal en virksomhed ansøge om godkendelse?

Det er ikke alene *etablering* af IE-anlæg, der udløser et krav om godkendelse efter IE-direktivet. Præambelens 18. betragtning og art. 20 foreskriver, at *væsentlige ændringer* eller *udvidelser* i en allerede godkendt virksomhed kan begrunde godkendelsespligt. En væsentlig ændring defineres i IE-direktivets art. 3, nr. 9, som

”en ændring af et anlægs art eller funktionsmåde eller udvidelse af et anlæg... som kan få negativ og betydelig indvirkning på menneskers sundhed eller miljøet.”

Væsentlighedskriteriet er i art. 20, stk. 3 defineret således, at kriteriet er opfyldt, såfremt ændringen eller udvidelsen i sig selv har et omfang, der svarer til kapacitetstærsklerne i bilag I, men dette er ikke *afgørende*, da den udløsende faktor er om udvidelsen eller ændringen *kan få negativ og betydelig indvirkning på menneskers sundhed eller miljøet*, jf. art. 3, nr. 9, hvorfor art. 20, stk. 3 alene kan anvendes som fortolkningsbidrag. Bestemmelsen modsvares af MBL § 33, stk. 1, 2. pkt. samt godkendelsesbekendtgørelsens § 3, stk. 2. Det følger videre af bekendtgørelsens § 17, stk. 3, at ved væsentlige ændringer eller udvidelser forstås *dels driftsændringer, der efter godkendelsesmyndighedens vurdering kan have negativ og betydelig påvirkning af mennesker eller miljø, dels ændringer eller udvidelser, der i sig selv opfylder de eventuelle nedre grænser for godkendelsespligt i bilag 1*. Som udgangspunkt omfatter godkendelsespligten kun ændringen, også selvom ændringen sker på en delaktivitet,

¹⁰² (Sørensen, Nielsen og Danielsen 2014) 98

der ikke isoleret set kan betragtes som listevirksomhed. Bestående virksomheder under tærskelværdien er forpligtede til at søge om godkendelse forinden virksomheden gennemfører en udvidelse, der vil medføre en overskridelse af den fastsatte grænse.

I MAD 2002.1068 afgjorde en kommune, at en udvidelse (fra 161 til 240 DE) af en svineproduktion ikke krævede godkendelse, da tærskelværdien for godkendelsespligt var 250 DE. Afgørelsen blev påklaget med påstand om, at såvel gyllebeholder som staldbygninger havde en sådan *overkapacitet*, at der var godkendelsespligt som følge af, at *produktionskapaciteten* oversteg den for godkendelsespligt fastsatte grænse på 250 DE. Klagenævnet fandt ikke at en vis overkapacitet i forhold til bedriftens størrelse udløser godkendelsespligt, og udtalte, at *"en eventuel godkendelsespligt for gyllebeholderen ud fra en betragtning om at dennes placering og indretning mv. i sig selv vil kunne give anledning til forøget forurening fra virksomheden måtte i givet fald forudsætte, at den blev opført på en af godkendelsesbekendtgørelsen omfattet virksomhed, hvilket ikke er tilfældet i nærværende sag"*.

Det blev i afgørelsen ikke anfægtet, at gyllebeholder og stald ikke isoleret set var godkendelsespligtig, men alene, at de sikrede kapacitet til et dyrehold på 250 DE. Det kan virke ejendommeligt, at nævnet ikke vurderer spørgsmålet ud fra produktionskapacitet, men omgår det ved at konstatere, at det måtte være op til tilsynsmyndigheden at sikre, at dyreholdet blev holdt på 240 DE. Det må tolkes således, at en forøgelse af produktionskapacitet medfører godkendelsespligt, men at uudnyttet *reservekapacitet* ikke er godkendelsespligtig.¹⁰³

Dette følger ligeledes af MAD 2007.1480, som omhandlede etablering af to gylleholdere på et miljøgodkendt husdyrbrug. Gyllebeholderne skulle sikre tilstrækkelig *kapacitet*, men der skete ikke udvidelse eller ændring af dyreholdet. Kommunen besluttede, at gyllebeholderne ikke var godkendelsespligtige. Miljøklagenævnet lagde til grund, at godkendelsespligt efter MBL § 33, stk. 1 beror på, om udvidelsen eller ændringen vil indebære forøget forurening. Kommunen henviste til, at etableringen af gyllebeholderne *"ikke kan have negativ eller betydelig indvirkning på mennesker eller miljø og dermed ikke er en væsentlig ændring eller udvidelse"*, men nævnet bemærkede videre, at § 33 også omfatter den potentielle risiko for forurening, der er knyttet til håndtering og opbevaring af forurenende stoffer, og at myndigheden ved behandlingen af godkendelsessager har pligt til at vurdere, om til- og frakørsel til en listevirksomhed vil kunne ske uden væsentlige, miljømæssige gener for de omboende. På denne baggrund bemærkes, at etablering af de nye gylleholdere som udgangspunkt vil indebære øget lugtpåvirkning af omgivelserne, risiko for spild ved håndtering af gyllen og mulighed for mere intensiv gylletransport i udbringningssæsonen.

4.2 Krav til ansøgning om miljøgodkendelse

Ansøgningen skal indeholde et niveau af informationer, der kan give myndigheden det bedst mulige billede af virksomhedens anlæg og indretninger. IED art. 12 opstiller minimumskrav for, hvilke oplysninger driftslederen skal tilvejebringe, herunder oplysninger om anlæg, aktiviteter, anvendte stoffer, energikilde, emissionsrecipient mv. Det kan være bekosteligt at tilvejebringe disse oplysninger, men en følge af *forureneren betaler-princippet* er, at driftslederen bærer de økonomiske byrder herfor.

¹⁰³ Se også KFE 1981.81

Kravene til ansøgning om etablering af IE-virksomhed er fastlagt i godkendelsesbekendtgørelsens bilag 3, men udgør *ikke en udtømmende* liste, og miljømyndigheden kan bede om supplerende oplysninger, hvis de skønner dette nødvendigt, hvilket er i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet.¹⁰⁴ Omvendt kan en ansøgning afvises, såfremt ansøgningen ikke opfylder kravene. I MAD 2009.349 MKN ansøgte en virksomhed om tillægsgodkendelse til udvidet opbevaring af miljøhandlede biler, hvilket kommunen afslog. Dette blev påklaget til Miljøklagenævnet, der lagde til grund, at en forudsætning for at tage stilling til en tillægsgodkendelse er, at virksomheden havde indsendt en ansøgning med de oplysninger, der var påkrævet efter godkendelsesreglerne. Da ansøgningen ikke opfyldte disse krav, havde kommunen ikke haft mulighed for at tage stilling til om ansøgningen kunne imødekommes og afslaget var berettiget.¹⁰⁵

Ved ansøgningen opnår miljømyndigheden en indsigt i den forurening, som virksomheden må forventes at afstedkomme. Ved godkendelsesbehandlingen kan myndigheden ved fastsættelse af vilkår undgå eller begrænse denne forurening, hvorfor det er essentielt, at ansøgningen indeholder de nødvendige oplysninger.

4.3 Kompetente myndigheder

Nærhedsprincippet¹⁰⁶ indebærer, at EU ikke træffer foranstaltninger, der mere effektivt kan reguleres i medlemsstaterne. I mangel af EU-retlig harmonisering må nationale myndigheder og domstole udøve deres funktioner på baggrund af nationale forvaltningsregler, herunder det pågældende *myndighedshierarki*.¹⁰⁷ Det forudsættes som led i implementering af direktiver, at der fastlægges regler og procedurer under den forudsætning, at de processuelle minimumskrav, der er fastlagt ved direktivet overholdes. EU-retten stiller ikke krav om, at EU-regulering skal gennemføres på et bestemt lovgivningsniveau eller hvorledes ressortansvar skal fordeles og administreres.¹⁰⁸

Det følger af godkendelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1, at det som udgangspunkt er kommunerne, der træffer afgørelse om godkendelser. Efter § 5, stk. 2 er Miljøstyrelsen kompetent for de virksomheder, der er mærket med (s) på listerne i bilag 1 og 2. Hvis der på en s-mærket virksomhed udføres flere aktiviteter, der omfattes af andre er det Miljøstyrelsens, der har kompetencen til godkendelse af alle aktiviteter på listen.

4.3.1 Pligt til myndighedskoordinerings

IED art. 5, stk. 2 foreskriver, at godkendelsesproceduren skal koordineres, hvis mere end én kompetent myndighed eller driftsleder er involveret, eller hvis der udstedes mere end én godkendelse, så der sikres en *effektiv, integreret fremgangsmåde fra alle de myndigheders side, som er kompetente i forbindelse med denne procedure*. Af MBL § 84 b følger det, at myndigheder, der træffer parallelle afgørelser om samme virksomhed skal koordinere deres opgaver(...) Det forudsættes, at der sker en samordning af forskellige administrative procedurer, således direktivets målsætning om en integreret godkendelsesprocedure gennemføres. Det følger af IED art. 5, stk. 3, at VVM-pligtige anlæg og aktiviteter i forbindelse med meddelelse af miljøgodkendelse

¹⁰⁴ (Pagh 2013) 468

¹⁰⁵ MAD 1996.680

¹⁰⁶ TEU art. 5, stk. 1 og 3

¹⁰⁷ (Fenger 2004) 50 f. og (Sørensen, Nielsen og Danielsen 2014) 122 f.

¹⁰⁸ (Anker 2013) 32

tager hensyn til de oplysninger, der er fremkommet ved VVM-proceduren. I dansk kontekst har man søgt at imødegå direktivets bestemmelser om myndighedskoordination og VVM-procedure således, at hvis Miljøstyrelsen er godkendelsesmyndighed varetager de VVM-proceduren, jf. VVM-bekendtgørelsens¹⁰⁹ § 10, stk. 1, jf. MBL § 40.

4.3.2 Digitalisering

For at optimere myndighedskoordinationen blev der ved en lovændring af MBL og planloven¹¹⁰, tillagt ministeren bemyndigelse til at fastsætte regler om sagsbehandlingen – herunder om pligt til at træffe afgørelser om virksomheden miljøforhold samtidigt, herunder til at fastsætte regler om, at en anmeldelse om VVM-screening skal behandles og afgøres samtidigt med afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven, hvilket skal ske via den digitale selvbetjeningsløsning *Byg Miljø*. Af motiverne til ændringsloven fremgår det, at den øgede digitalisering skal sikre at sagsbehandlingstiden for miljøgodkendelser reduceres, samt at lette de administrative byrder. Herefter skal VVM-processen efter planloven ligeledes følge samme digitale procedure som eks. ansøgninger til godkendelse efter MBL § 33, stk. 1. Det følger af motiverne, at det forventes at give et bedre og mere ensartet forvaltningsgrundlag for myndighedernes samlede tilladelses- og godkendelsesproces for de omhandlede virksomheder samt en klar sammenhæng og genbrug af data.¹¹¹ I et generelt perspektiv er hensigten med ordningen værdig, og det fremgår af lovforslaget, at de positive konsekvenser for det offentlige anslås at være betydelige. Samtidigt vil det for erhvervslivet betyde, at liggetiden på afgørelser vil reduceres, således der potentielt kan opnås en meromsætning på 61 mio. kr. årligt fra 2017.¹¹² Det følger videre, at ændringsloven ikke indebærer materielle ændringer for de regler, der vedrører beskyttelsesniveauet¹¹³ og at digitaliseringen vil sikre VVM-processen og processen med miljøgodkendelser i en *integreret proces*. Hvad der synes at være overset er imidlertid, at *samtidighed* ikke nødvendigvis er lig *integration af alle de mulige miljøpåvirkninger*. Det lader til, en *digitaliseret miljøproces* forveksles med en *integreret miljøproces*, hvilket er i strid med det overordnede formål med IED, da reglerne heri netop skal sikre en integreret proces.

4.3.3 En udvidet anmelderordning

Med loven er det ligeledes hensigten, at en række virksomheder udgår af bilag 2 og i stedet overgår til branchebekendtgørelser, der skal regulere de *typiske, væsentlige miljøforhold*, som gør sig gældende for den konkrete branche og kravet om forudgående godkendelse erstattes med et krav om *forudgående anmeldelse*.¹¹⁴ En anmeldelse adskiller sig radikalt fra en godkendelse, da en godkendelse indebærer et positivt tilsagn om, at virksomheden kan etableres, udvides eller ændres, hvorimod en anmeldelse medfører, at virksomheden kan påbegynde driften, *hvis myndigheden ikke har gjort indsigelse herimod inden for en nærmere fastsat tidsfrist*. Ulempen ved at anvende anmelderordninger frem for forhåndsgodkendelser er, at der skabes en risiko for, at der ikke tages højde for den samlede miljøbelastning i det lokalområde, virksomheden

¹⁰⁹ BKG nr. 1832 af 26/12/2015

¹¹⁰ Lov nr. 537 af 29/4/2015

¹¹¹ LFF nr. 126 af 29/1/2015, afsnit 2.3.2.

¹¹² LFF nr. 126 af 29/1/2015, afsnit 3 og 4.

¹¹³ LFF nr. 126 af 29/1/2015, afsnit 6

¹¹⁴ Dette drejer sig om det tidligere bilag 2, listepunkt A 205 (maskinværksteder), nu BKG nr. 1734 af 21/12/2015 med ikrafttræden 1/1/2016

ligger i. Et følsomt naturområde, hvori der over en kortere periode etableres eller udvides en række virksomheder vil med en anmeldteordning blive ladet i stikken, fordi der ikke tages højde for summen af belastningerne.

4.4 Delkonklusion

Godkendelsesproceduren fastsætter høje krav til både ansøger og myndigheder, da proceduren ofte omfatter afgørelser efter andre regelsæt, der er varetaget af andre myndigheder. Det er forudsat, at myndigheden allerede ved ansøgningen kan vurdere, hvorvidt der er godkendelsespligt. Processen frembyder en række nuancerede vurderinger. Det er derfor miljøgodkendelser er hyppig genstand for klagebehandling, da processen kræver en forståelse for de helhedshensyn godkendelsessystemet bygger på. Der lader til at være en misforståelse af, at en *integreret proces* synes at være lig et krav om *samtidighed* – dette er et skridt på vejen, men blot fordi to afgørelser er truffet på samme tid sikrer ikke, at der tages højde for integrationsprincippet. Denne vurdering er baseret på løsere overvejelser om emnet, men grundlæggende er det ikke i overensstemmelse med de EU-retlige forpligtelser, at der sættes lighedstegn mellem samtidighed og integration, uden forbehold for en mere materiel integration af de forskellige processer, der varetages i godkendelsesbehandlingen.

5 GODKENDELSENS BEDØMMELSESGRUNDLAG

Efter ansøgningen vurderer myndigheden, om der kan meddeles godkendelse. Godkendelsen skal meddeles på vilkår, som efter IED art. 14, stk. 1 stiller krav om foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde direktivet, herunder emissionsgrænseværdier, beskyttelse af jord og grundvand, overvågning mv.¹¹⁵ I dansk ret er forpligtelsen fastlagt ved MBL § 34, stk. 1 og godkendelsesbekendtgørelsens § 20.

5.1 Lokalisering

Ved etablering og ændring af IE-anlæg får en række andre regler betydning for godkendelsesproceduren, hvilket er afgørende for om etablering eller ændring kan accepteres på den *pågældende lokalitet* samt på *hvilke vilkår*. Særligt VVM-direktivet og habitatdirektivet skal her nævnes. VVM-direktivet indeholder regler om *forudgående vurdering af virkninger på miljøet*. Direktivet stiller ikke krav om, at et projekt ikke må medføre skadelige virkninger på miljøet, men kræver, at de skadelige virkninger er *belyst og offentligheden* har været hørt herom.¹¹⁶ Disse forhold skal afklares før der meddeles miljøgodkendelse, men indeholder ikke nogen materiel beskyttelse af miljøet. Derimod indeholder habitatdirektivet en materiel beskyttelse af miljøet, men dansk retspraksis har i nogen grad været utilbøjelig til at fortolke nationale regler i overensstemmelse med EU-lovgivningen og EU-domstolens fortolkning heraf.

I U 2009.2706 H havde Hovedstadens Udvalgte Udvalgte vedtaget et regionplantillæg med VVM-redegørelse og udstedt tilladelse til opstilling af to demonstrationsvindmøller. Naturklagenævnet stadfæstede, hvorefter klager anlagde sag mod nævnet¹¹⁷

¹¹⁵ Se art. 14, stk. 1, litra a-h

¹¹⁶ For yderligere henvises til (Pagh 2013) 304 ff.

¹¹⁷ Der blev anlagt to sager, hvor den ene var mod energiselskabet, men denne blev ved dom af 3. april afvist efter, at energiselskabet havde afgivet processerklæring om, at det VVM-godkendte projekt endeligt var opgivet.

med påstand om, at stadfæstelsen var ugyldig pga. mangler ved VVM-redegørelsen grundet mangelfuld beskrivelse af anlæg, manglende belysning af alternativer og indvirkning på nærliggende Natura 2000-område mv. Højesteret stadfæstede og bemærkede, at der ikke forelå oplysninger, der gav grundlag for at tilsidesætte nævnets be-
dømmelser af, at der var givet et rimeligt dækkende indtryk projektets konsekvenser. Klager blev herved pålagt bevisbyrden, hvilket ikke er i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet og EU-domstolens anvendelse heraf. I C-127/02 *Waddenzee* er habitatdirektivets art. 6, stk. 3 fortolket i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet, hvorfor et projekt alene kan tillades såfremt det uden tvivl godtgøres, at projektet ikke er til skade, hvorfor der er tale om en art af *omvendt bevisbyrde*, hvilket Højesteret overser.

Anderledes forholdte det sig i U 2014.1963 H, hvor asfaltvirksomheden Tarco siden 1971 havde været drevet på grundlag af midlertidige tilladelser, senest en 10-årig tilladelse med henblik på lukning og flytning af virksomheden. Tarco ansøgte om permanent tilladelse på lokaliteten. Efter administrativ praksis fastslog Naturklagenævnet, at en permanent tilladelse forudsatte VVM-screening og VVM-redegørelse efter planlovens regler, hvilket Tarco efterkom, men anlagde efterfølgende sag mod nævnet¹¹⁸ med påstand om, at administrativ praksis var ugyldig og nævnet skulle afholde udgifterne til VVM-proceduren. Højesteret udtalte, at VVM-pligten kan gælde for andre anlæg end de, der fremgår af VVM-direktivet, da dette er et minimumsdirektiv. De danske regler, herunder planloven og VVM-bekendtgørelsen, måtte ses i lyset af VVM-direktivets *brede formål* samt EU-domstolens fortolkning heraf. På baggrund af denne fortolkning fandt Højesteret, at Tarco var omfattet af VVM-bekendtgørelsens bilag 2, og overgangen fra midlertidig til permanent drift måtte anses for at være en ændring som måtte sidestilles med *nyanlæg*. Højesteret fandt hertil ikke grundlag for at tilsidesætte administrativ praksis.

2014-dommen står herved i skærende kontrast til 2009-dommen og indikerer, at udfaldet i en sag kan afhænge af, hvorledes retsinstansen anerkender og anvender de EU-retlige forpligtelser, samt fortolker på direktivets formål i overensstemmelse med EU-domstolens praksis.

5.1.1 ”Sårbare naboer”

I tilknytning til meddelelse af godkendelse kan særlig sårbarhed i nærområdet begrunde strengere vilkår – eller i yderste konsekvens afslag eller regulering af en allerede godkendt virksomhed. Den særlige sårbarhed i de såkaldte Natura 2000-områder er særlig relevant for godkendelsesproceduren.

EU’s beskyttelse af sårbare områder er fastlagt ved habitatdirektivet¹¹⁹ (bevaringsområder) og fuglebeskyttelsesdirektivet¹²⁰ (beskyttelsesområder), som sammen med Ramsarområderne udgør *Natura 2000-områderne*.¹²¹ Habitatdirektivet fastlægger i art. 6, stk. 1 en generel forpligtelse til at iværksætte nødvendige bevaringsforanstaltninger for de udpegede områder, hvilket er udtryk for en *forebyggende* indsats, hvor det generelt skal imødegås, at der sker forringelse af naturtyper og levesteder og ar-

¹¹⁸ På dette tidspunkt Natur og Miljøklagenævnet

¹¹⁹ 92/43/EØF

¹²⁰ 79/409

¹²¹ (Pagh 2013) 364

terne ikke forstyrres i betydelig grad, jf. art. 6, stk. 2. Dette er af EU-domstolen fortolket således, at beskyttelsen også omfatter eksisterende lovlig anvendelse.¹²², ligesom reglen også beskytter mod aktiviteter uden for områderne.¹²³ En speciel beskyttelse er fastlagt i art. 6, stk. 3, hvor det fremgår, at der skal foretages en konsekvensvurdering, hvis et projekt, der kan have en *væsentlig forstyrrende virkning* eller *forurenende virkninger* i et bevaringsværdigt område.¹²⁴ I dansk kontekst er habitatbekendtgørelsen¹²⁵ central. Før der meddeles godkendelse efter MBL § 33, stk. 1 skal der foretages en vurdering af, om godkendelsen i sig selv, eller i forbindelse med andre projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, jf. habitatbekendtgørelsens § 7, jf. § 8, stk. 7, nr. 6. I bekræftende fald foretages en nærmere konsekvensvurdering, og viser det sig, at etableringen eller udvidelse af et anlæg vil skade området kan der ikke meddeles godkendelse, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 2.

Hvis der i forbindelse med godkendelsesproceduren ikke foretages en habitatvurdering viser administrativ praksis, at sagen bliver hjemvist til fornyet behandling. I MAD 2010.1486 MKN blev en godkendelse til en kartoffelfabrik ophævet, da der bl.a. ikke var foretaget habitatvurdering af to nærliggende Natura 2000-områder, og nævnet udtalte, at det efter *nævnets faste praksis er så væsentlig en mangel, at dette må føre til afgørelsens ophævelse*. I MAD 2011.2645 NMK ophævede nævnet godkendelse til ændring af driften på Avedøreværket, hvilket muliggjorde frit brændselsvalg. Godkendelsen gav mulighed for at øge mængden af kul, hvilket samlet set medførte en vis forøgelse af værkets forurening, men der var ikke foretaget en vurdering efter habitatreglerne. Nævnet henviste til C-127/02 *Waddenzee*, og da det ikke kunne udelukkes, at ændringen ville påvirke området væsentligt var Miljøstyrelsens afgørelser behæftet med så væsentlig en mangel, at afgørelserne skulle ophæves.

5.2 Godkendelsesvilkår

Ved fastsættelsen af vilkår gælder, at vilkårene skal være *saglige*, herunder spørgsmålet om, hvorvidt *trafik* til og fra en godkendelsespligtig virksomhed kan reguleres i godkendelsen. Med udgangspunkt i det *organisatoriske specialitetsprincip* antages det, at kap. 5 ikke giver hjemmel til at gennemføre *egentlige trafikreguleringer*, da dette hører under vejlovgivningen, hvilket også gør sig gældende med hensyn til regulering, der har til formål at begrænse *forureningsmæssige ulemper* fra trafikken.¹²⁶ Hvis dette skal fortolkes strengt, kan der ikke fastsættes vilkår for trafikken, der foregår som led i *virksomhedens drift*.¹²⁷ Det udelukker dog ikke, at ulemperne kan indgå i *de overordnede overvejelser* af, om en godkendelse overhovedet bør meddeles. Efter godkendelsesbekendtgørelsens § 18, stk. 2 er myndigheden *forpligtet* til at vurdere, om til- og frakørsel til virksomheden vil ske uden *væsentlige miljømæssige gener* for de omboende. I KFE 2000.415 fastslog nævnet, at gener for omboende burde inddrages i godkendelsesbehandlingen, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 12, stk. 3¹²⁸, og virksomhedens anvendelse af ind- og udkørsler kunne reguleres i en godkendelse.¹²⁹

¹²² Se C-117/00 *Kommissionen mod Irland*

¹²³ Se C-06/04 *Kommissionen mod UK*

¹²⁴ Se også (Pagh 2013) 370 ff. og (Basse, Miljøretten 2 2006) s. 138 ff.

¹²⁵ BKG nr. 1828 af 26/12/2015

¹²⁶ (Bjerring og Møller 1998) 68

¹²⁷ Jf. KFE 1979.6

¹²⁸ Nu § 18, stk. 2

¹²⁹ Det samme kom Miljøklagenævnet frem til i KFE 2005.459

5.2.1 Standardvilkår

Det følger af IED art. 6 samt 7. betragtning i præamblen, at godkendelsesproceduren kan lattes, såfremt der fastsættes krav til visse kategorier af anlæg i *almindeligt bindende forskrifter*. En godkendelse herved kan nøjes med at henvise til standardvilkårene frem for *individuel udarbejdede* vilkår. Standardvilkår kan også anvendes til bilag I-aktiviteter, jf. IE-direktivets art. 17. Standardvilkår skal sikre en *integreret* fremgangsmåde, og at miljøbeskyttelsesniveauet bliver lige så højt som ved individuelle vilkår. Standardvilkårene skal naturligvis også fastsættes på baggrund af BAT for at overholde af art. 14 og art. 15 vedrørende emissionsgrænseværdier.

Med hjemmel i MBL § 35, stk. 2 er standardvilkårsbekendtgørelsen¹³⁰ udstedt, der omfatter 30 brancher, hvoraf 8 er optaget på godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1 og 22 fra bilag 2. Særligt i forhold til lokaliseringsproblematikken, som beskrevet ovenfor, da skal det sikres, at standardvilkår ikke betyder ringere miljøbeskyttelse, særligt under hensyn til at tilpasse vilkårene de konkrete omgivelser. I MAD 2009.2908 MKN var der meddelt godkendelse til etablering af en oliekedel som erstatning af to små kedler. Godkendelsen blev påklaget af virksomheden under henvisning til, at kommunen havde fraveget standardvilkårene ved fastsættelse af *supplerende* støjvilkår. Nævnet udtalte, at der ikke er fastsat støjvilkår i standardvilkårene for den pågældende virksomhedstype, hvilket skyldes at støjvilkår skal fastsættes under hensyn til omgivelsernes karakter, hvorfor konkret fastsatte støjvilkår var velbegrundede.

5.2.2 BREF-referencedokumenter og bindende BAT-konklusioner

Som begreb er *BAT* uændret, men ved IED baseres det på *BAT-referencedokumenter (BREF)*, hvoraf det fremgår, hvad der anses for BAT i hver *industrigren* og som er gældende for virksomhedstyper omfattet af IED.¹³¹ Ved udfærdigelsen af BREF indhentes og udveksles informationer fra *de berørte parter*. Parterne er *medlemsstaterne, de berørte industrier, ikke-statslige institutioner*, der arbejder for miljøbeskyttelse samt *Kommissionen*, jf. art. 13, stk. 1.¹³² BAT-krav kan som foreskrevet ikke foreskrive anvendelsen af en bestemt teknik eller teknologi.

Det følger af art. 13, stk. 3, at Kommissionen etablerer et *forum*, som bistår udarbejdelsen af BREF og bidrager til udfærdigelse og revision ved inddragelse af informationer fra branchebestemte arbejdsgrupper. Formålet er, at drøfte anlæg og teknikkers præstationer for eks. *udledning, vandforbrug, energiforbrug, virkninger på tværs af medier, økonomisk og teknisk bæredygtighed* og herved konkludere, hvad der er BAT. Konklusionen beskriver bl.a. emissionsniveauer, der er forbundet med BAT (BAT-AEL¹³³), forbrugsniveauer mv.¹³⁴ Ved Kommissionens afgørelse er konklusionen vedtaget, jf. art. 13, stk. 5 og efter art. 14, stk. 3 er konklusionerne *bindende* ved ud-

¹³⁰ BKG nr. 1418 af 2. december 2015

¹³¹ Se definition i IED art. 3, nr. 11

¹³² BREF kan begrænses til særlige industrielle aktiviteter (vertikal BREF), eller de kan omhandle tværsektorielle spørgsmål (horisontalt BREF). Den vertikale BREF indeholder oplysninger, der alene eller særligt gør sig gældende inden for et bestemt sektorområde, hvorimod den horisontale BREF indeholder generiske oplysninger, som kan anvendes på tværs af erhvervssektorer omfattet af IE-direktivet. De vertikale og horisontale BREF supplerer hinanden, hvilket skal sikre en integreret, helhedsorienteret og holistisk brug og udarbejdelse af BREF. Se Kommissionens afgørelse 2012/119/EU, afsnit 1.1.2.

¹³³ BAT-associated emission levels

¹³⁴ Se definition i IED art. 3, nr. 12

formningen af godkendelsesvilkår. Udarbejdelsen af BREF er en lang proces, og indtil en BAT-konklusion er vedtaget gælder konklusionerne fra BAT-referencerne vedtaget før IED's ikrafttræden. BREF revurderes hvert 8. år¹³⁵ således en udvikling identificeres og dynamikken på det tekniske område sikres.

Det er i godkendelsesbekendtgørelsen fastsat, at BAT-konklusionerne er bindende for IE-virksomheder, jf. § 24, stk. 1. Indtil en konklusionen er vedtaget skal myndigheder lægge konklusionerne om BAT, der indgår i de gældende BAT-referencedokumenter til grund ved godkendelsen. Til eksempel kan nævnes Europa Kommissionens BREF-dokumentet for *Fødevarer, Drikkevarer og Mælk* (FDM), der endnu ikke er færdigrevideret, hvorfor BREF-dokumentet fra 2006 før IED's ikrafttræden er gældende- og *bindende* ved fastsættelsen af godkendelsesvilkår.

5.2.3 Godkendelsesvilkår baseret på BAT

På baggrund af BAT-konklusionen fastsættes der vilkår, som er i overensstemmelse hermed. MBL har historisk set været meget fokuseret på *forurening*, og dette har resulteret i, at godkendelsesbekendtgørelsens regler om bindende BAT-konklusioner er meget fokuseret på BAT-konklusionens *emissionsniveauer*. Emissionsvilkår har til formål at sætte grænser for koncentrationen af den udsendte forurening – både kvantitativt og (eks. maksimal spildevandsmængde) og kvalitativt (maksimalt indhold af definerede forurenende stoffer).¹³⁶ Det er evident, at disse vilkår er vigtige til forebyggelse og begrænsning af forurening, men sigtet med BAT-konklusioner er langt bredere end dette, da det ligeledes fokuseret på eks. energieffektivisering og affaldsminimering/genanvendelse. Det fremgår klart af IED, at BAT-konklusionerne ikke kan fraviges i deres *helhed*, men der er særlige situationer mulighed for fravigelse af emissionsniveauerne. IED gør *udtømmende* op med disse muligheder.

5.2.3.1 Fravigelse af BAT-konklusionens emissionsgrænseværdier

Af IED art. 15, stk. 3 følger, at emissionsgrænseværdier skal fastsættes på *baggrund af BAT-konklusionerne*, jf. art. 14, stk. 3. Der findes imidlertid *tre væsentlige undtagelser hertil*; art. 15, stk. 4, art. 18 og art. 15, stk. 5.

5.2.3.1.1 Fravigelse 1: miljøkvalitetsnormer (art. 18)

IED art. 18 hjemler *strengere* foranstaltninger, hvor en miljøkvalitetsnorm kræver en strengere beskyttelse, end beskyttelsen, der opnås i henhold til emissionsniveauerne i BAT-konklusionerne. Dette kan eksempelvis være i tilfælde, hvor recipienten er så belastet, at yderligere udledning ville være i strid med målsætningerne fastsat i henhold til eks. vandrammedirektivet. Denne bestemmelse gennembryder de lempeligere fravigelsesmuligheder, jf. nedenfor, hvorfor den er særlig vigtig.

Godkendelsesbekendtgørelsen § 28 foreskriver, at

Godkendelsesmyndigheden kan fastsætte strengere vilkår, der er strengere end dem, der er beskrevet i BAT-konklusionerne, hvis BAT, som allerede er udmøntet i godkendelsen, påbud eller standardvilkår er strengere end BAT-konklusionerne, eller hvis § 18, stk. 1, nr. 2 finder anvendelse

¹³⁵ Præambelens betragtning 13

¹³⁶ (Basse, Miljøretten 4 2007) 432

Det er uklart, hvad bestemmelsen præcist henviser til. Som bestemmelsen fremstår, kan der alene sættes strengere vilkår, såfremt der allerede i godkendelsen er fastsat strengere vilkår eller hvis godkendelsesbekendtgørelsens § 18, stk. 1, nr. 2 finder anvendelse. Af denne bestemmelse følger det, at

Godkendelsesmyndigheden må ikke meddele en godkendelse, medmindre, at

- 2) *Virksomheden i øvrigt kan drives på stedet uden at påføre omgivelserne forurening, som er uforenlig med hensynet til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet, jf. miljøbeskyttelseslovens kapitel 1.* (min fremhævning)

Godkendelsesbekendtgørelsen § 18 indeholder ikke samme begrænsning som art. 18. Godkendelsesbekendtgørelsens § 18, stk. 1, nr. 2 henviser til MBL kap. 1, som består af *formålsbestemmelser*. Lovformål indgår hyppigt i domsbegrundelser, men de er ofte begrænsede til at yde vigtige *fortolkningsbidrag*, og der støttes ikke ret alene på en formålsbestemmelse.¹³⁷ For at opfylde direktivets art. 18 burde der henvises til, at der *skal* fastsættes strengere vilkår, hvor der med hjemmel i MBL § 14, stk. 2 (MBL kap. 2) er fastsat bindende miljøkvalitetskrav. Strengere vilkår kan ikke alene være afhængig af, at der i en godkendelse allerede er foreskrevet strengere vilkår, og bekendtgørelsens § 18 er ikke en henvisning til bindende miljøkvalitetskrav, hvorfor vilkårsfastsættelsen lægger op til, at det er godkendelsesmyndigheden *skønsmæssige vurdering* der afgør, hvorvidt der kan stilles strengere vilkår. Bindende miljøkvalitetskrav *skal* overholdes, hvorfor der *skal* fastsættes strengere vilkår, hvis en miljøkvalitetsnorm foreskriver dette.

Godkendelsesbekendtgørelsens § 28 indeholder ikke en modsvarende bestemmelse til IED art. 18, som foreskriver, at strengere vilkår er obligatorisk, og § 28 fremstår som en fakultativ bestemmelse, hvilket der ikke er holdepunkter for i IED.

5.2.3.1.2 Fravigelse 2: uforholdsmæssige omkostninger (art. 15, stk. 4)

Art. 15, stk. 4 hjemler, at med *forbehold for art. 18* kan emissionsniveauerne i BAT-konklusionen fraviges, såfremt det ved en vurdering kan påvises, at opnåelsen af grænseværdierne er forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger sammenlignet med miljøfordelene. Bestemmelsen hjemler altså en yderligere cost-benefit analyse, end den i BAT-princippet allerede indeholdte krav om økonomisk tilgængelighed. Fravigelsen skal, udover at være omkostningsbestemt, være begrundet i geografisk placering, lokale miljøforhold, eller anlæggets tekniske karakter.¹³⁸ Fravigelserne må ikke medføre, at grænseværdier fastsat i bilagene til IED fraviges, og den kompetente myndighed skal under alle omstændigheder sikre, at der ikke forårsages væsentlig forurening, og at der opnås et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed.

Godkendelsesbekendtgørelsens § 27, stk. 1 er tænkt som den modstående bestemmelse hertil, og det følger heraf, at:

Godkendelsesmyndigheden kan undtagelsesvist fastsætte lempeligere emissionsgrænseværdier end de grænseværdier, der svarer til BAT-konklusionen(...)

¹³⁷ (Garde, et al. 2009) 164

¹³⁸ Art. 15, stk. 4, litra a og b

Lempelseskompetencen begrænses til de samme situationer som IED art. 15, stk. 4, således fravigelsen er begrundet i lokale miljøforhold eller anlæggets tekniske egenskaber. Det fremgår ligeledes af § 27, at der må opnås et højt beskyttelsesniveau af miljøet som helhed. Ved et hurtigt blik, fremstår bestemmelsen som overensstemmende med IED art. 15, stk. 4. Hvor fravigelsen i art. 15, stk. 4 foreskriver, at bindende miljøkvalitetsnormer aldrig kan fraviges, da henviser § 27 ligesom § 28 til godkendelsesbekendtgørelsens § 18, stk. 1, nr. 1 og 2.

Bekendtgørelsens § 27 indikerer, at der er tale om en skønsmæssig vurdering af fravigelsens uforenelighed med recipientens sårbarhed eller kvalitet. Den lægger ikke op til den obligatoriske afskæring, som følger af IED art. 18. Godkendelsesbekendtgørelsens § 18, stk. 1, nr. 2 henviser som beskrevet i foregående afsnit 5.2.3.1.1 til MBL's formålsbestemmelser. For at opfylde direktivets art. 15, stk. 4, jf. art. 18 burde der henvises til, at fravigelsen skal tage forbehold for MBL § 14, stk. 2 og de bindende kvalitetsnormer, der er fastsat i henhold hertil, jf. ovenfor anførte betragtninger.

Ydermere begrænses fravigelsesmuligheden i art. 15, stk. 4 ved, at godkendelsesmyndigheden i et selvstændig bilag til godkendelsen skal redegøre for årsagerne til anvendelsen af lempelseskompetencen, herunder resultaterne af vurderingen og begrundelsen for de fastsatte vilkår. Denne praksis skal i øvrigt indberettes til Kommissionen, jf. art. 15, stk. 4, jf. art. 72, stk. 1, hvorfor kommunernes dispensationer skal indberettes til Miljøstyrelsen for at sikre dansk opfyldelse af denne indberetningspligt, hvilket godkendelsesbekendtgørelsen ikke tager højde for. Endvidere er der i bekendtgørelsens § 27 heller ikke indskrevet den begrænsning, at emissionsniveauerne beskrevet i IED's bilag aldrig kan overskrides.

Som godkendelsesbekendtgørelsens § 27 er udformet, er den lempeligere end IED art. 15, stk. 4, hvilket ikke er i overensstemmelse med forpligtelserne efter IED, da der er tale om et minimumsdirektiv.

5.2.3.1.3 Fravigelse 2: *Ny teknik*

Art. 15, stk. 5 hjemler en fravigelse af emissionsniveauerne i tilfælde, hvor virksomheden afprøver *ny teknik* med en begrænsning på 9 måneder, hvorefter brugen af den nye teknik ophører *eller* fører til emissionsniveauer, der mindst svarer til BAT. Undtagelsen er et resultat af, at man ønsker at sikre myndighederne en vis fleksibilitet i bestræbelserne på at mindske emissioner til luft, vand og jord på *lang sigt*.¹³⁹

Bekendtgørelsens § 29, stk. 1 svarer til denne bestemmelse, men efter bestemmelsens stk. 4 kan godkendelsesmyndigheden fortsat anvende en ny teknik ved ændring af godkendelsen, når teknikken ikke medfører emissioner, der overskrider de grænseværdier, der er forbundet med BAT, medmindre der er fastsat strengere vilkår i godkendelsen, hvilket svarer til IED art. 15, stk. 5, sidste led. Det følger heraf, at den nye teknik kan fortsætte såfremt det "*fører til emissionsniveauer der mindst svarer til dem, der opnås med den bedst tilgængelige teknik*". Det er imidlertid evident, at BAT i øvrigt skal leve op til BAT-konklusionens øvrige bestemmelser, herunder energieffektivisering, affaldsminimering mv. Dette bevirker, at undtagelsesbestemmelsen ikke bevirker, at BAT-konklusionen i sin helhed kan fraviges, alene fordi konklusionens emissionsniveauer kan overholdes. Dette er der ikke taget højde for i § 29.

¹³⁹ Præambelns betragtning 15.

5.2.3.1.4 Fravigelse ved standardvilkår – en dansk opfindelse

Ved godkendelse af IED-virksomheder (bilag 1-virksomheder) følger det af godkendelsesbekendtgørelsens § 25, at hvis en virksomhed er omfattet af standardvilkårsbekendtgørelsen ”erstatte standardvilkårene de krav, der er en følge af BAT på betingelse af, at vilkårene ikke er lempeligere end BAT-konklusionen eller konklusionen i et BAT-referencedokument (...)”

Herved kan BAT-konklusionen fraviges såfremt standardvilkårene er *strengere* end de i BAT-konklusionen foreskrevne krav. Materielt lægger bestemmelsen op til en *generel* fravigelse af BAT-konklusionerne, men IED hjemler alene en fravigelse af de i konklusionen fastsatte emissionsgrænseværdier. Problemet er, at det er overladt til myndighedens skøn, hvad der må anses for at være strengere krav. Dette burde umiddelbart virke som et simpelt komparativt arbejde, men det er vigtigt at erindre, at der i BAT-konklusionerne er elementer, der ikke opgøres i målbare værdier. BREF-dokumenterne består af helhedsbetragtninger, og med den øgede digitalisering¹⁴⁰ af godkendelsesproceduren skabes der en betydelig usikkerhed for, at disse helhedsbetragtninger overses. Der er intet til hinder for, at der lovgives strengere end, hvad BAT-konklusionerne foreskriver, såfremt dette er proportionelt, men den danske lovgivning synes ikke at tage højde for, at BAT-konklusioner er andet end målbare grænseværdier, og bestemmelsen er ikke overensstemmende med IED's krav og bestemmelser om bindende BAT-konklusioner.

5.2.3.2 *Kravet om saglighed og proportionalitet*

Det gælder som et princip, at en forvaltningsafgørelse skal være *saglig*, herunder være lovlige og ske under iagttagelse af proportionalitetsprincippet. Det kan være besværligt at agere rundt i reglerne omkring BAT-konklusionerne og det erindres, at hvis der i en godkendelse skal stilles strengere vilkår end IED foreskriver, da skal disse være hjemlet i en bestemmelse eller ved en bindende miljøkvalitetsnorm.

Miljøbeskyttelse er et prioriteret mål og kan ud fra en proportionalitetsbetragtning rumme en restriktiv regulering, men skal dog ske ud fra en betragtning om, at der ikke kan reguleres hårdere end, hvad miljøet foreskriver. I en godkendelse skal BAT og emissionsgrænseværdier vurderes på baggrund af BAT-konklusioner, miljøkvalitetskrav, beskyttelsesområder mv., men der kan ikke stilles krav, der ikke er proportionelle eller i øvrigt er fastsat på usagligt grundlag. Spørgsmålet om proportionalitet blev berørt i MAD 2012.2979 NMK, hvor emissionsgrænseværdierne for spildevandsudledning blev lempet under henvisning til, at ”den skærpede konkurrence i fiskeindustrien medførte, at BAT efter en proportionalitetsvurdering måtte fortolkes lempeligt”. Med modsat fortegn, blev det i den efterfølgende klagesag fra fiskefabrikken nedlagt påstand om, at BAT, som det var fastsat i BREF-dokumentet var uproportionelt i forhold til den pågældende virksomheds rentabilitet. Den påklagede lempelse havde medført en markant stigning i kvælstofudledning. Nævnet lagde ved afgørelsen vægt på, at udledningen kunne have en negativ indflydelse på vandmiljøet, og der var udlagt Natura 2000-områder kort fra, hvor spildevandet blev udledt. Endvidere bemærkede nævnet, at der ved lempelsen slet ikke var taget højde for Kommissionens *BREF-dokument for kødforarbejdningsindustrien*, hvorefter udledning ved anvendelse af BAT kunne reduceres til 15-40 mg N/liter, hvilket der måtte tages udgangspunkt i. Et flertal fastslog, at den *enkelte virksomheds* rentabilitet ikke kunne tillægges vægt i

¹⁴⁰ Se afsnit 4.3.2

forhold til fastsættelse af BAT, men alene, hvad der generelt er økonomisk tilgængeligt for den samlede industrigren. Sagen blev derfor hjemvist til fornyet behandling med henblik på fornyet vurdering af BAT, grænseværdier, og habitatvurdering.

På tidspunktet for afgørelsen var IED ikke trådt i kraft, hvorfor det skal erindres, at BAT-konklusionerne ikke var bindende, hvorfor det ikke er forkert, at Natur- og Miljøklagenævnet lagde til grund, at BREF-dokumentet skulle bruges som *udgangspunkt*. Til gengæld bevidner afgørelsen, at BAT bestemmes ud fra en industrigren, hvor der tages hensyn til, hvad der *faktisk anvendes*, men dette er fastlagt bredt og ikke under hensyn til den enkelte virksomheds rentabilitet.

I et BREF-dokument er der, som beskrevet en række parametre, der er gældende ved fastsættelsen af BAT. Til eksemplificering kan nævnes Kommissionens BREF for *Fødevarer, Drikkevarer og Mælk* (FDM), 2006. Dokumentets afsnit 5.1.6 foreskriver, at der for *mejerier* skal anvendes en *procesintegreret teknik, som minimerer anvendelse og forureningen af vand*. Herunder er der fastlagt parametre for et mejeris spildevandshåndtering, hvor det følger, at rensforanstaltninger anses for at leve op til BAT, såfremt der foretages sigtning af faste stoffer, anvendes fedtudskillere, foretages neutralisering af basisk eller surt spildevand¹⁴¹. Hertil er der fastsat nogle *indikative udledningsniveauer* (BAT-AEL), der kan overholdes, såfremt rensningen lever op til nævnte parametre. Det følger, at BAT-AEL for kvælstof anses for et maksimalt koncentrationsniveau på 10 mg/l og for B15 er der fastsat en værdi på 25 mg/l mv.

I en miljøgodkendelse fra 2011¹⁴² meddelte Miljøstyrelsen godkendelse inkl. spildevandstilladelse til Nr. Vium Mejeri (Arla Foods amba). Vilkaere for spildevandsudledningen blev fastsat på baggrund af *hensynet til sårbare recipienter samt udledninger fra lignende store offentlige rensaanlæg*. Miljøstyrelsen angav, at sammenligningen med offentlige rensaanlæg valideres på baggrund af, at mejeriet var en af de største industrikilder i Danmark, hvorfor det var ”*relevant at sikre, at udledningen fra denne kilde er på niveau med BAT for rensaanlæg generelt, dvs., at udledningen skal mindst svare til BAT-AEL*”, hvilket lå under niveauet fastsat i BREF-dokumentet. Der er intet til hinder for, at en national myndighed ud fra en konkret vurdering, herunder recipientens sårbarhed, fastsætter lavere grænseværdier. Problemet er imidlertid, at grænseværdien i nærværende godkendelse blev fastlagt ud fra, hvad et *offentligt rensaanlæg* kan præstere. Ud fra et ikke-juridisk perspektiv skal det bemærkes, at industrispildevand har et anderledes indhold af miljøfremmede stoffer end husholdnings-spildevand¹⁴³, hvorfor en sammenligning næppe kan være farbar som generel regel. Dernæst skal det bemærkes, at der ikke er noget retligt belæg for dette sammenligningsgrundlag, og her får BREF-dokumenterne en betydning. På tidspunktet for afgørelsen var IED ikke trådt i kraft i Danmark, hvorfor BAT-konklusionerne ikke var bindende. I nærværende sag fastsatte man imidlertid markant lavere grænseværdier end, hvad der fremgik af BREF-dokumentet. BAT fastsættes ud fra en specifik industrigren – i nærværende sag; *mejerier*. Et mejeri kan ikke sammenlignes med et offentligt rensaanlæg alene på baggrund af, at virksomheden har eget rensaanlæg. Spildevandsudledningen og de dertil knyttede grænseværdier må derfor tage udgangspunkt i, hvad der kan anses for BAT for rensaanlæg indenfor mejeriindustrien.

¹⁴¹ Se hertil afsnit 5.1.6.1.-5.1.6.18

¹⁴² J.nr. MST-1270-00394 af 6. december 2011

¹⁴³ (Henze, et al. 2002) 28 ff.

Af godkendelsen fremgår det, at ansøger i forbindelse med godkendelsesbehandlingen havde anmodet om, at grænseværdierne for B15 hhv. kvælstof (N) burde lempes, da et notat fra DMU (Danmarks Miljøundersøgelser, Miljøministeriet) viste, at recipienten ikke ville lide under en lidt højere udledning end hvad et offentligt renseanlæg ville kunne præstere. Den fra virksomheden ønskede udledning lå i øvrigt langt under BREF-dokumentets emissionsgrænseværdi. I den endelige godkendelse imødekom Miljøstyrelsen dette, og konkluderede, at ”*der med en **god margin** kan overholdes en god økologisk tilstand med en grænseværdi på 6 mg N15 pr. liter, hvorfor Miljøstyrelsen fastsætter dette krav i afgørelsen*”. Dette bevidner, at der er en vis fleksibilitet i miljøgodkendelsesproceduren, hvilket kan være en fordel både for ansøger og virksomhed, men en miljøgodkendelse er en forvaltningsretlig afgørelse, som skal overholde de forvaltningsretlige retsgrundsætninger- og principper. Når der med en *god margin* kan overholdes en miljøkvalitetsnorm, da indikerer det, at vilkåret ikke hviler på et sagligt grundlag, da der i dansk ret ikke er grundlag for at fastsætte strengere krav end hvad der fremgår lovgivningen og hensyn til området, herunder bindende miljøkvalitetsnormer. Omvendt kan der naturligvis ikke gives lempeligere vilkår end, hvad en bindende miljøkvalitetsnorm foreskriver, da dette ville stride mod IED art. 18 (IPPC art. 10). Virksomheden påklagede ikke de fastsatte grænseværdier, men afgørelsen bevidner, at begrebet *BAT* kan være svært at anvende for myndighederne og nærværende afgørelse overser i hvert fald, at mejerispildevand ikke er sammenligneligt med spildevand fra et offentligt renseanlæg.

Juridisk set er en godkendelse svær at gribe an – der fremgår lange tekniske notater udfærdiget af biologer, kemiingeniører mv., og de bærer ofte præg af længere tids administrativ praksis, som ikke nødvendigvis passer ind i en lovgivningsmæssig ramme, dog uden at dette nødvendigvis er usagligt. Men når grænseværdier fastsættes ud fra en komparativ analyse, da skal sammenligningsgrundlaget være proportionelt, da andet vil frembyde store usikkerheder og uhjemlede økonomiske konsekvenser for ansøgeren. Efter forurenere betaler-princippet er den økonomiske byrde pålagt virksomheden, men dette understreger blot vigtigheden af, at emissionsgrænseværdier fastsættes på baggrund af *BAT*, som er et udtryk for, hvad den pågældende industri økonomisk og teknisk kan præstere samt under hensyn til recipienten. Strengere vilkår, der *ikke* er fastlagt på baggrund heraf er ud fra proportionalitetsbetragtninger ikke et udtryk for en farbar praksis.

5.3 Delkonklusion

Det må erindres, at indførelsen af retligt bindende *BAT*-konklusioner er et udtryk for, at der under IPPC-direktivets forvaltning var store mangler i anvendelse af *BAT*, hvilket er søgt løst med IED. Intensiteten bag *BAT*-konklusionerne ses ikke at have manifesteret sig i den danske lovgivning, da det følger af godkendelsesbekendtgørelsen, at der efter §§ 27 og 28 kan ske *fravigelse af BAT-konklusionerne*. Dette er en meget uheldig formulering, da det først og fremmest henleder tanken på, at man kan fravige *BAT*-konklusionen i sin *helhed*, hvilket *ikke* har hjemmel i IED. *BAT*-konklusionerne er udtryk for *helhedsbetragtninger* på tværs af *forurening* og *ressourcer* samt *energieffektivitet*. Sammenholdes dette med, at fravigelsesbestemmelserne er uklare samt mere lempelige end IED art. 18 og art. 15, stk. 4 og 5, da er implementeringen ikke sket i overensstemmelse med direktivets krav. Ovennævnte godkendelse fra Miljøstyrelsen bevidner, at brugen af BREF-dokumenter og *BAT*-konklusioner er en faglig udfordring grundet de *helhedsbetragtninger*, der ligger bag konklusionerne. Dette bestyrker, at implementeringen heraf skal sikre, at anvendelsen heraf er klart

formuleret, da kompleksiteten frembyder en reel risiko for, at der skabes en uhjemlet administrativ praksis, der ikke er i overensstemmelse med EU-forpligtelserne.

6 REVURDERING OG AJOURFØRING AF VILKÅR

IED art. 21, stk. 1 foreskriver, at der skal ske *regelmæssig* revurdering og ajourføring, og driftslederen er i denne forbindelse forpligtet til at fremlægge alle de informationer, der måtte være nødvendige for at myndigheden kan revurdere på et fyldestgørende grundlag, jf. art. 21, stk. 2.

6.1 Den danske retsbeskyttelse

Den første udfordring ved IED's krav om revurdering og ajourføring melder sig ved den danske retsbeskyttelse. Den *tidsubegrænsede* retsbeskyttelse, der var gældende ved 1973-lovens gennemførelse blev ved lov nr. 329 af 4. juni 1986 begrænset til en periode på 8 år, hvilket nu følger af MBL § 41a, stk. 1, og i denne periode kan man som udgangspunkt ikke mødes med nye krav. Retsbeskyttelsens formål er at give virksomheden mulighed for at afskrive miljøgodkendelsens krav til investeringer i forureningsbegrænsning.¹⁴⁴ Efter udløbet af retsbeskyttelsen kan tilsynsmyndigheden efter § 41 kræve forureningen begrænset, hvis virksomheden medfører ”*væsentlig forurening*” eller indebærer en ”*nærliggende risiko for væsentlig forurening*”.

Ved godkendelse af ændringer og udvidelser, jf. MBL § 33, stk. 1, vil retsbeskyttelsen udløbe på forskellige tidspunkter. I MAD 2009.2908 var en virksomhed i sin helhed omfattet af en godkendelse fra oktober 2005. I 2008 blev der meddelt godkendelse til etablering af en oliefyret kedel. Virksomheden påklagede afgørelsen bl.a. under henvisning til, at der ikke var udstedt en samlet miljøgodkendelse for hele anlægget med en fælles retsbeskyttelse på 8 år, idet klager mente, at dele af godkendelsen *udløb* i oktober 2013 og andre dele i november 2016. Nævnet udtalte indledningsvist, at en godkendelse ikke *ophører* efter retsbeskyttelsesperiodens udløb, men betyder, at tilsynsmyndigheden kan påbyde yderligere forureningsbegrænsende foranstaltninger. Retsbeskyttelsen skulle regnes fra den aktuelle godkendelse af udvidelsen, hvilket indebærer, at retsbeskyttelsesperioden ikke var den samme for den samlede virksomhed.

6.1.1 Begrænsning af retsbeskyttelsen

Retsbeskyttelsesperioden fraviges i *fem* tilfælde: **1)** Retsbeskyttelsen gælder ikke for vilkår om egenkontrol, jf. § 72, **2)** retsbeskyttelsesperioden gælder ikke for udledning af spildevand til offentlig kloak, da denne ikke er en del af miljøgodkendelsen. Omvendt forholder det sig til spildevandstilladelser meddelt i forbindelse med en miljøgodkendelse, jf. § 34, stk. 5, **3)** retsbeskyttelsen gælder ikke for forbud efter § 41c, hvis en forurening medfører overhængende alvorlig fare for sundheden, **4)** myndigheden kan uanfægtet retsbeskyttelsesperioden stille krav eller tilbagekalde godkendelsen, hvis der i ledelsen af virksomheden er personer, der er registreret som lovovertræder efter miljøbeskyttelseslovens § 40a, jf. § 41d. Slutteligt gælder **5)** en revurderingspligt efter § 41a, stk. 2, jf. nedenfor.

¹⁴⁴ (Pagh 2013) 474 og LFF nr. 88 af 22/2/2012, afsnit 3.1.1.

6.1.1.1 Revurderingspligten (§ 41a, stk. 2)

Revurderingspligten udløses bl.a., hvis der er *nye oplysninger* om forureningens skadelige virkning, skadevirkninger ikke kunne forudses, eller at forureningen i øvrigt går ud over, hvad der blev lagt til grund ved godkendelsens meddelelse (nr.1-3). Det skal være reelle nye oplysninger, og ikke alene mangelfuld sagsbehandling. Hvis dette er tilfældet, vil et påbud efter § 41, stk. 2 ikke kunne meddeles erstatningsfrit.¹⁴⁵ Bestemmelsen omfatter heller ikke situationen, hvor myndigheden i almindelighed ønsker miljøkvaliteten forbedret. Men hvis der er kommet nye bindende miljøkvalitetsnormer siden godkendelsens udstedelse gennembrydes retsbeskyttelsen, jf. MBL § 14, stk. 2.

MBL § 41a, stk. 2, nr. 4 foreskriver, at der skal revurderes inden retsbeskyttelsens udløb, hvis der siden godkendelsens udstedelse er sket væsentlige ændringer i BAT, der kan nedbringe emissionerne betydeligt. Dette er ikke en nyskabelse som følge af IED, *men* ved gennemførelsen måtte man undlade den tidligere modifikation, hvor revurdering kun kunne ske, hvis nye BAT-krav ikke ville medføre *uforholdsmæssigt store omkostninger*. Ved implementeringen blev dette udeladt, da IED ikke giver hjemmel til en sådan modifikation. Det følger af motiverne til implementeringsloven, at dette *”...forventes dog ikke at medføre en øget mængde revurderinger og pludselige indgreb i retsbeskyttede virksomheders godkendelser.”*¹⁴⁶, da BAT allerede skal anvendes i den relevante industrigren på *økonomisk levedygtige vilkår*. Det fremstår dog besynderligt, at lovgiver ikke tilsigter en ændring, da BAT-princippet ikke blev ændret ved IED, men brugen heraf ønskes sikret, så det lader til, at lovgiver her overser, at formålet netop er, at konsekvensen burde kunne måles i flere revurderinger.

Problematikken forstærkes yderligere, da IED art. 21, stk. 3 foreskriver, at senest 4 år efter offentliggørelsen af en BAT-konklusion vedrørende virksomhedens hovedaktivitet, skal godkendelsens vilkår revurderes og implementeres. Efter art. 21, stk. 4 fastslås, at BAT-konklusionerne også har betydning for anlæg, der ikke er omfattet af BAT-konklusioner. Godkendelsesvilkårene for virksomheder der ikke er omfattet af en BAT-konklusion skal herved også revurderes og om nødvendigt ajourføres, hvis BAT udvikler sig, så det bliver muligt at nedbringe emissionerne betydeligt.

4 års-fristen vedrører virksomhedens *hovedaktivitet*, men ved revurderingen skal alle nye og relevante BAT-konklusioner tages i betragtning. Derfor er der i MBL § 41a, stk. 3 indført hjemmel til, at Miljøministeren fastsætter regler om, at tilsynsmyndigheden ud over de tilfælde, der er anført i stk. 2, skal revurdere en godkendelse, *i det omfang det er nødvendigt for at opfylde EU-retlige krav(...)*. Reglerne herom følger af godkendelsesbekendtgørelsens § 40, stk. 1, og herefter skal tilsynsmyndigheden revurdere godkendelsen, når der foreligger en ny BAT-konklusion, der vedrører virksomhedens hovedlistepunkt.¹⁴⁷ Af motiverne til implementeringsloven fremgår, at IED art. 21, stk. 3 fortolkes således, at

”...4-årsfristen alene relaterer sig til kravene i BAT-konklusionerne, selvom revurderingen skal sikre overholdelsen af hele direktivet. Det er derfor hensigten, at påbuds-

¹⁴⁵ (Moe og Brandt 2015) 67 og (Basse, Miljøretten 4 2007) 445 f.

¹⁴⁶ LFF nr. 88 af 22/2/2012, afsnit 3.1.1.2

¹⁴⁷ Hovedlistepunkt et ikke det samme som hovedaktivitet. Hovedlistepunktet vedrører kun bilag 1-virksomheder og listepunktet på bilag 1, der er det miljømæssigt mest betydende listepunkt, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 2, nr. 10

*fristen skal respektere retsbeskyttelsesperioden, hvis ikke påbuddet relaterer sig til en BAT-konklusion eller er omfattet af en anden gennembrudsregel i miljøbeskyttelseslovens § 41 a(...)*¹⁴⁸

Som følge af denne fortolkning, vil implementeringsfristen alene gælde for de *ændringer*, der vil blive foretaget som følge af BAT-konklusionen. Modsætningsvist må denne fortolkning derfor føre til, at hvis revurderingen fører til ændringer, der ikke er en følge af den nye BAT-konklusion, så kan ændringen ikke foretages, da den stadig er retsbeskyttet. Denne udlægning er ikke umiddelbart farbar i EU-retlig kontekst. Det fremgår direkte af IED art. 21, stk. 3, litra a, at *alle* godkendelsesvilkårene for det berørte anlæg revurderes og om nødvendigt ajourføres for at sikre overholdelsen af IED – ikke alene de, der har en direkte sammenhæng med BAT-konklusionen.

6.2 Påbudsadgang

Såfremt retsbeskyttelsesperioden er udløbet eller en situation i § 41 a, stk. 2 og 3 gør sig gældende, foreskriver § 41, stk. 1, at når listevirksomhed medfører *væsentlig* forurening eller *nærliggende risiko* herfor, skal myndigheden meddele påbud om, at forureningen skal nedbringes. Dette bevirker, at der ved påbud kan stilles samme krav til en allerede godkendt virksomhed, som der kan stilles ved ny virksomhed.¹⁴⁹ Påbud efter § 41 betinges af, at der er en *væsentlig forurening*. Det følger af motiverne, at begrebet ”*væsentlig forurening*” er knyttet til lovens forureningsbegrænsningsprincip, i § 3, hvilket omfatter, at *det miljømæssigt acceptable niveau for forurening ændrer sig i lyset af udviklingen af renere teknologi eller forbedrede rensningsmetoder*.¹⁵⁰

Påbudsbegrebet har efter MBL 2 betydninger; I § 69 anvendes påbuddet som en reaktion på en lovovertrædelse. Påbud efter § 41 anvendes imidlertid som middel til at fastsætte vilkår for den *fremtidige drift*, og er ikke et udtryk for, at virksomheden har foretaget ulovlige handlinger. Efter retspraksis kan § 41 altså ikke anvendes som en reaktion på, hvad der tidligere er sket, jf. U 2006.1531 H, hvor Højesteret udtalte, at

*”mbl § 41, stk. 1, efter ordlyden og placeringen i loven og forarbejderne (...) må forstås således, at bestemmelsen tage sigte på foranstaltninger til nedbringelse af den fremtidige forurening fra virksomheden og ikke indeholder hjemmel for påbud om at foretage oprensning eller andre foranstaltninger i anledning af en allerede stedfunden jordforurening”*¹⁵¹

Hvis vilkårene i en godkendelse overtrædes, skal § 69 altså anvendes frem for § 41, jf. bl.a. MAD 2015.82. En kommune meddelte godkendelse til et dambrug, der udledte til Salten Å. Udledningskravene blev i overensstemmelse med dambrugsbekendtgørelsens § 11, jf. bilag 7 fastsat svarende BAT-standardkrav. Ud fra den miljøtekniske redegørelse fremgik, at dambruget med de nuværende renseforanstaltninger ikke kunne forventes at overholde udledningskravene. Godkendelsen var derfor ledsaget af et påbud om inden den 31. januar 2014 at etablere yderligere renseforanstaltninger. I april 2014 blev der meddelt et nyt påbud efter MBL § 41 med forlængelse af fristen. Dette blev påklaget af virksomheden. Nævnet udtalte, at påbuddet var meddelt med henblik på at foranledige et *overtrådt* vilkår overholdt, og påbuddet havde ikke inde-

¹⁴⁸ LFF nr. 88 af 22/2/2012, afsnit 3.1.1.2.

¹⁴⁹ (Pagh 2006) 475

¹⁵⁰ LFF 1999-01-21 nr. 161, bemærkninger til lovforslagets § 41

¹⁵¹ Se også (Pagh 2006) 226

holdt en skærpelse, men var alene rettet mod et allerede udstedt vilkår, hvorfor der var tale om et påbud efter § 69, som ikke kan påklages, hvorfor sagen blev afvist.

6.2.1 Ugyldighed og ”lovliggørende miljøgodkendelser”

MBL § 69, stk. 1 indledes med

”I de i § 68 nævnte situationer skal tilsynsmyndigheden meddele den for forholdet ansvarlige, at det ulovlige forhold skal bringes til ophør...”

Af MBL § 68, hvoraf det følger, at

*tilsynsmyndigheden skal foranledige et **ulovligt forhold lovliggjort**, medmindre forholdet har underordnet betydning.*

Umiddelbart er sammenhængen ikke uproblematisk – kort sagt: hvis der foreligger et ulovligt forhold, skal tilsynsmyndigheden udstede et påbud i medfør af § 69, dette påbud relaterer sig ikke til en skærpelse, men alene til overholdelsen af et allerede udstedt påbud. Miljøstyrelsens praksis viser dog, at § 68 ligeledes anvendes som hjemmel til at påkende en godkendelse ugyldig, hvis der ikke er foretaget habitatvurdering, hvilket i øvrigt ikke er en pligt, der påhviler ansøgeren, men *myndigheden*. Miljøstyrelsens miljøgodkendelse fra 2011 til Nr. Vium Mejeri¹⁵² godkendte et renseanlæg. Renseanlægget var allerede godkendt af Ringkøbing Amt i 2006, men da Miljøstyrelsen overtog tilsynskompetencen blev det påset, at der i forbindelse med godkendelsen ikke var foretaget en habitatvurdering. Det følger heraf, at 2011-godkendelsen er en *lovliggørende miljøgodkendelse*, og Miljøstyrelsen anførte, at 2006-godkendelsen var *ugyldig*. I en senere klagesag¹⁵³ udtalte Miljøstyrelsen, at anlægget var blevet lovliggjort, jf. *MBL § 68*. Bestemmelsen tager ikke stilling til, hvilke reaktionsmuligheder myndigheden skal anvende, men § 68 har en klar sammenhæng med lovliggørelsespåbud, jf. § 69. Hvad der er påfaldende er, at 2011-godkendelsen angiver, at Miljøstyrelsen har *”benyttet denne lejlighed til også at gennemgå miljøforholdene omkring udledning af salt, temperatur og miljøfarlige stoffer og stille relevante vilkår”*. Videre anføres det, at *”der med de sidste 3 års drift ligger god viden om de faktiske og muligt opnåelige emissionsniveauer fra renseanlægget(...)* og Miljøstyrelsen vurderede, at det herefter ville være i overensstemmelse med loven at indføre skærpede vilkår. De behandler altså sagen som en *revurderingssag*, jf. § 41, jf. § 41a, stk. 2, men man kan i *ugyldighedens natur* ikke revurdere ugyldige forhold. Her skal det erindres, at der ikke foreligger en revurderingsmulighed i retsbeskyttelsesperioden, såfremt skærpede vilkår alene er begrundet i, at myndigheden i *almindelighed* ønsker at forbedre miljøkvaliteten. Ugyldighed og revurdering er altså ikke et gangbart ”ægteskab”, da ugyldighed fordrer, at man *ikke* kan anvende en ugyldig afgørelse som grundlag for vurdering af en ny godkendelse.

Fortolkningen kan fremstå firkantet, men det skaber en relativ stor usikkerhed for virksomheder, som får ophævet deres eller retsbeskyttede miljøgodkendelse, på baggrund af *myndighedsfejl*. Såfremt habitatvurderingen havde medført, at der måtte stilles skærpede krav, da havde dette været lovligt. Men vilkårsskærpelsen er alene relateret til Miljøstyrelsens løsere overvejelser omkring, hvad renseanlægget efter den

¹⁵² MST-1270-00394 af 6. december 2011

¹⁵³ MAD 2013.1346 NMK, men denne har ikke relevans for nærværende problemstilling, men knytter sig igen til en mangeld habitatvurdering.

foreløbige drift kunne præstere, hvilket kun kan anvendes, hvis der er grundlag for at revurdere, jf. § 41a, stk. 2 eller retsbeskyttelsen er udløbet. Dette er ikke tilfældet og begrundelsen bliver ikke mere korrekt af, at der henvises til § 68, da dette fordrer, at der udstedes et lovliggørelsespåbud efter § 69, som i øvrigt ikke kan anvendes til at fastsætte nye krav til en virksomhed.

6.3 Revurdering efter retsbeskyttelsesperiodens udløb

Efter at retsbeskyttelsen er udløbet, kan der med hjemmel i MBL § 41 b foretages ændringer i vilkårene, når det er miljømæssigt begrundet. § 41 b, stk. 2 fastslår en pligt for tilsynsmyndigheden til regelmæssigt at revurdere godkendelser og til om nødvendigt at meddele påbud eller forbud efter § 41, hvis kriterierne efter § 41 a, stk. 2 er til stede. Med hensyn til intervallerne mellem revurdering hedder det efter en Rådserklæring fra Rådet og Kommissionen, at tidsfristen for den regelmæssige revision af godkendelsesbetingelserne ikke må overstige 10 år. Dette er implementeret ved godkendelsesbekendtgørelsens § 41, der fastsætter at IE-virksomheder skal revurderes regelmæssigt og mindst hver 10 år. Dog skal den første revurdering foretages, når der er forløbet 8 år fra virksomhedens godkendelse.

6.4 Delkonklusion

Det kan ud fra ovenstående konkluderes, at der først og fremmest er en usikkerhed at spore, når påbudsadgangen benyttes. Der hersker ikke kongruens mellem lovliggørelsespåbud efter § 69, påbud efter § 41, eller adgangen til at revurdere, jf. § 41a, stk. 2. Hvis en godkendelse er ugyldig i sin helhed skal godkendelsesmyndigheden også agere herefter, hvilket bevirker, at der ikke er adgang til at revurdere medmindre en habitatvurdering eller miljøkvalitetsnorm fordrer det, eller der i øvrigt er adgang hertil efter § 41a, stk. 2. Problemet er muligvis af retorisk art, men når der ved anvendelsen af påbudsadgangen kan spores problemer, da bliver problemstillingen ikke mindre kompleks af, at påbudsadgangen benyttes til at opfylde vores forpligtelser efter IED's krav om regelmæssig revurdering og ajourføring. Dette bevidner, at det er problematisk at implementere EU-lovgivning i allerede eksisterende regelsæt, som over tid er præget af administrativ praksis og retsretoriske vildfarelser.

7 UDARBEJDELSE AF BASISTILSTANDSRAPPORT

Med gennemførelsen af IED blev medlemsstaterne introduceret til et nyt begreb: *basis-tilstandsrapporter*. Begrebet er defineret i IE-direktivets art. 3, nr. 19, som

”informationer om jordbunden og grundvandets tilstand med hensyn til forurening med relevante farlige stoffer”

Basistilstandsrapporten er et værktøj til belysning af, hvorvidt jorden i *forvejen* er forurennet *før* der meddeles en godkendelse til etablering. Reglerne i IED om jord- og grundvandsforurening går i to retninger; 1) en *forebyggende* retning, hvor krav om brug af BAT og overvågning, jf. art. 14, stk. 1, litra e, suppleres af krav om udarbejdelse af en basistilstandsrapport, og 2) en retning, hvor der ved nedlukning af IE-anlæg er indført regler om den sidste driftsleders ansvar for indtrådt jordforurening.

Reglerne herom er gennemført med en ny MBL § 35 c, mens reglerne om den sidste driftsleders forpligtelser er gennemført som en ændring til jordforureningsloven med et nyt kap. 4 b. Afhandlingen tager alene sigte på IED's implementering i MBL, hvor-

for jordforureningsloven falder uden for disse rammer. IED art. 22, stk. 3 og 4 vil derfor ikke blive behandlet nærmere, da reglerne om driftslederens forpligtelser ved definitivt aktivitetsophør indeholder nogle helt særegne træk samt en fravigelse fra *forurenere betaler-princippet*.¹⁵⁴

7.1 IE-direktivets regler om udarbejdelse af basistilstandsrapporter

Det følger af IED art. 22, stk. 2, at

*Hvor **aktiviteten** indebærer, at der bruges, fremstilles eller frigives **relevante farlige stoffer**, skal driftslederen med henblik på en mulig forurening af jordbund eller grundvand på anlægsområdet udarbejde en basistilstandsrapport og indsende den til den kompetente myndighed, før driften af anlæg påbegyndes, eller før godkendelsen af et anlæg ajourføres(...)*

7.1.1 Relevante farlige stoffer

IED art. 22, stk. 2 sonderer mellem IE-anlæg, der bruger, fremstiller eller frigiver *relevante farlige stoffer* og IE-anlæg, der ikke gør. Kriteriet *relevante* må forstås således, at det afgørende må være stoffernes egenskaber i de mængder de udledes i og som medfører en *ikke uvæsentlig risiko* for forurening af jord og grundvand.¹⁵⁵ Såfremt brugen af farlige stoffer kun kan give anledning til ikke-væsentlig forurening, så opstår der ikke et krav om udarbejdelse af basistilstandsrapport.

7.1.2 Aktiviteten

Art. 22, stk. 2 foreskriver, at det er *aktiviteten*, der kan udløse et krav om basistilstandsrapport. Pagh anfører, at dette kan fortolkes på *to måder*: **1)** hvis der på et IE-anlæg foregår aktiviteter med relevante farlige stoffer, skal IE-anlægget udarbejde en basistilstandsrapport, *uanset om den pågældende aktivitet har betydning for, at virksomheden er at betegne som et IE-anlæg*, jf. IED bilag I, eller **2)** en mere indskrænkende fortolkning, hvor alene anvendelsen af de relevante farlige stoffer sker fra aktiviteter, der er godkendelsespligtige efter IED.¹⁵⁶ I implementeringen af IED har Danmark anvendt en indskrænkende fortolkning, hvilket belyses nedenfor i afsnit 7.3.1.

7.1.3 Basistilstandsrapportens indhold

Af art. 22, stk. 2, litra a og b følger, at basistilstandsrapporten *mindst* skal indeholde;

- a) *informationer om den **nuværende** brug, og **hvis de foreligger**, om den tidligere brug af anlægsområdet, samt*
- b) *eksisterende informationer, **hvis de foreligger**, om jordbunds- og grundvandsmålinger, der afspejler tilstanden på tidspunktet for rapportens udarbejdelse, eller nye jordbunds- og grundvandsmålinger vedrørende **muligheden for forurening** af jordbund og grundvand med farlige stoffer, der vil blive brugt, fremstillet eller frigivet af det pågældende anlæg.*

Art. 22, stk. 2, litra b må forstås således, at der kan stilles krav om tekniske undersøgelser, men disse undersøgelser er undergivet den begrænsning, at de kun skal vedrø-

¹⁵⁴ For en tilbundsående redegørelse henvises til (Pagh 2014)

¹⁵⁵ Se hertil Kommissionens *vejledning om basistilstandsrapporter*, jf. art. 22, stk. 2, i direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner, afsnit 4.2

¹⁵⁶ (Pagh 2014) 78

re farlige stoffer, der vil blive brugt, fremstillet eller frigivet af det pågældende anlæg, jf. art. 22, stk. 2, litra b, sidste led. Virksomheden kan herefter ikke pålægges, at undersøge forureningen med andre stoffer, end dem der *fremover* vil blive anvendt.¹⁵⁷

7.2 Miljøbeskyttelseslovens regler om basistilstandsrapporter

Efter § 35 c fastsætter ministeren regler om *hvilke* virksomheder, der er omfattet af kravet om basistilstandsrapport, jf. IED art. 22, stk. 2, herunder regler om, krav til basistilstandsrapportens indhold og form, samt hvornår den skal udarbejdes. Endeligt er der ved § 35 c, stk. 3 fastsat bemyndigelse til at fastsætte regler om klageret over myndighedens beslutning om udarbejdelse af basistilstandsrapport, og hermed er det forudsat at miljømyndigheden i hvert enkelt tilfælde træffer *selvstændig afgørelse* om, hvorvidt en bilag 1-virksomhed skal udarbejde en basistilstandsrapport.

7.2.1 Pligt til udarbejdelse af basistilstandsrapport

Af motiverne til § 35 c følger det, at kravet om udarbejdelse af basistilstandsrapport er tæt forbundet med godkendelsen og driften af IE-virksomheden, hvorfor kravet er gennemført i kap. 5. Videre bemærkes det, at betingelsen for, at der er pligt til at udarbejde en basistilstandsrapport, jf. IED art. 22, er, at aktiviteterne indebærer, at den bruger, fremstiller eller frigiver relevante farlige stoffer, og at disse stoffer hidrører fra *aktiviteten omfattet af IE-direktivet*. I motiverne er der givet et eksempel herpå; *”hvis en virksomhed med aktiviteter omfattet af IE-direktivet har en olietank til brug for opvarmning af virksomhedens bygninger ikke i sig selv indebærer en pligt til at udarbejde en basistilstandsrapport, selv om opbevaring og anvendelse af olie kan medføre en risiko for jord- og grundvandsforurening.”*¹⁵⁸

Videre anføres det, at dette skal fortolkes sådan, at hvis der på en IE-virksomhed udøves en (bi)aktivitet, der ikke isoleret set er omfattet af godkendelsespligten efter IED bilag I, så vil aktiviteten ikke udløse krav om basistilstandsrapport, selvom aktiviteten faktisk måtte indebære en risiko for jord- og grundvandsforurening, *forudsat* aktiviteten teknisk er *adskilt* fra IE-aktiviteten, og ikke kan påvirke emissionerne og forureningen. Omvendt vil en aktivitet, der bruger, fremstiller eller frigiver relevante farlige stoffer, og som *teknisk er forbundet med en aktivitet omfattet af IED* og kan påvirke emissionerne og forureningen, medføre et krav om udarbejdelse af en basistilstandsrapport. En sådan aktivitet vil være omfattet af godkendelsen efter IED, idet denne skal omfatte hele det pågældende anlæg.¹⁵⁹

Disse bemærkninger er ikke overensstemmende med eksemplet om olietanken, da en olietank til brug for opvarmning af bygningerne i sin natur er teknisk forbundet med den godkendelsespligtige virksomhed, som olietanken er forudsat at varme op. *Pagh* anfører, at det afgørende må være, hvorvidt brugen af relevante farlige stoffer er *teknisk forbundet* med godkendelsespligtige aktiviteter.¹⁶⁰ Denne udlægning må tiltrædes, da et anlæg efter art. 3, nr. 3 skal forstås som en enhed, inden for hvilken der gennemføres godkendelsespligtige aktiviteter, samt *enhver anden hermed direkte forbundet aktivitet, der udføres på samme anlægsområde, er teknisk tilknyttet til de i de nævnte bilag opførte aktiviteter og kan påvirke emissionerne og forureningen.*

¹⁵⁷ (Pagh 2014) 81

¹⁵⁸ LFF nr. 88 af 22/2/2012, bemærkninger til lovens § 1, nr. 7

¹⁵⁹ LFF nr. 88 af 22/2/2012, bemærkninger til lovens § 1, nr. 7

¹⁶⁰ (Pagh 2014) 79

Bemyndigelsen i § 35 c, stk. 1 er udnyttet ved godkendelsesbekendtgørelsens § 14, men det er ikke nærmere beskrevet, hvilke virksomheder, der er omfattet af kravet om basistilstandsrapport. I stedet følger det af bekendtgørelsens § 15, at det besluttes ved en konkret afgørelse i forbindelse med ansøgning om miljøgodkendelse, herunder ved udvidelse eller ændring, jf. MBL § 33, stk. 1. I en afgørelse fra Natur- og Miljøklagenævnet af 16. december 2016¹⁶¹ udtalte nævnet på *egen opfordring*, at reglerne om basistilstandsrapporter kræver en *selvstændig* afgørelse, hvilket den kommunale godkendelsesmyndighed ikke havde gjort. De havde selv vurderet, at der ikke var anledning til udarbejdelse af en basistilstandsrapport, hvilket blot var indføjjet i et bilag til den samlede godkendelse, og altså ikke på baggrund af en selvstændig afgørelse.

7.2.2 Krav til basistilstandsrapportens indhold

Bemyndigelsen i § 35 c, stk. 2 er udnyttet ved bekendtgørelsens § 14, stk. 3, hvorefter basistilstandsrapporten skal opfylde kravene i godkendelsesbekendtgørelsens bilag 6. Rapporten skal bestå af en historisk redegørelse, herunder tidligere aktiviteter, relevante anvendte stoffer mv. samt resultaterne af en teknisk undersøgelse. Dette bevirker, at der kan stilles krav om selvstændige undersøgelser af forureningsforholdene, men som det fremgår, kan disse undersøgelser alene omfatte de stoffer, som virksomheden fremover vil anvende.¹⁶² Dette understøttes ligeledes af forarbejderne til MBL § 35 c, hvor det anføres, at det er hensigten, at jord- og grundvandsmålinger skal udføres ved hvert sted, hvor oplysningerne om tidligere brug af arealet indikerer, *at der med en vis sandsynlighed har været anvendt de samme relevante farlige stoffer, som virksomheden påtænker at anvende fremover.*¹⁶³

7.2.3 Afgørelser om basistilstandsrapporter

Der foreligger ikke afgørelser fra Natur- og Miljøklagenævnet, men for at danne et billede af retsanvendelsen skal Miljøstyrelsens- og kommunale afgørelser vedrørende udarbejdelse af basistilstandsrapport gennemgås.

I Miljøstyrelsens afgørelse af 6/3/2013¹⁶⁴ havde DONG ansøgt godkendelse til ændring af en bilag 1-virksomhed, der udførte affaldshåndtering, herunder affald der indeholdte store mængder af salte og metaller. Håndteringen af affaldet skete ved, at det blev hentet af lastbiler, og der fandtes at være *en nærliggende risiko for tab* på uden-dørs arealer. Miljøstyrelsen udtalte, at karakteren og mængden af restprodukter indebar en risiko for jord- eller grundvandsforurening med metaller, *som er potentielt toksiske eller som kan have human- og økotoksikologiske effekter.* Miljøstyrelsen vurderede allerede på baggrund heraf, at der skulle udarbejdes en basistilstandsrapport.

I afgørelse af 21/3/2013¹⁶⁵ ansøgte Arla Foods, Taulov Mejeri om udskiftning af en kedel med indfyret effekt på 8,4 MW til en ny kedel med indfyret effekt på 11 MW. Miljøstyrelsen fandt ikke, at virksomheden skulle udarbejde en basistilstandsrapport under henvisning til, at kedelanlægget er en selvstændig bilag 2-aktivitet, *som ikke er teknisk eller forureningsmæssigt forbundet med bilag 1-aktiviteten* (mejeriet), hvorfor den miljømæssige effekt kunne adskilles.

¹⁶¹ NMK-10-00873, sagen vedrørte klage over lugtgener og VVM-redegørelse – ikke basistilstandsrapport, hvorfor den ikke kan anvendes i afsnit 7.3.3.

¹⁶² (Pagh 2014) 96 f.

¹⁶³ LFF nr. 88 af 22/2/2012, bemærkninger til lovens § 1, nr. 7

¹⁶⁴ MST-1270-00775

¹⁶⁵ MST-1270-00901

Arla Foods Ingredients Group havde i sag ansøgt om etablering af nyt kedelanlæg til produktion af laktose samt udvidelse af laktoseproduktionen. Virksomheden anvendte farlige stoffer, som blev opbevaret i enten rum med tæt belægning og uden afløb, eller i udendørs tanke. Stofferne ville efter endt rengøring af rør og tanke transporteres via virksomhedens spildevandssystem og videre til renseanlæg. Det årlige forbrug af kemikalieblandinger med EDTA (farligt ved indtagelse og indånding) var på knap 10 tons. I afgørelsen af 17/4/2013¹⁶⁶ udtalte Miljøstyrelsen, at kendskabet til EDTA's skæbne i jord og grundvand er *begrænset*, og eventuel forekomst af stoffet i grundvandsboringer har ikke været undersøgt nærmere, men uden dette kunne udløse et krav om basistilstandsrapport. Virksomheden havde ligeledes en olietank, som var etableret som nødforsyningstank, hvis naturgasforsyningen svigtede. Miljøstyrelsen vurderede i denne forbindelse, at *"kedelanlægget ikke er direkte teknisk forbundet med bilag 1-aktiviteten, fordi varmeproduktion vil kunne erstattes af en anden energikilde og de miljømæssige forhold er forskelligartede, og kan adskilles"*, hvilket må tolkes, som et udsagn om, at aktiviteterne ikke er teknisk- eller forureningsmæssigt forbundet, og virksomheden skulle ikke udarbejde en basistilstandsrapport.

I en afgørelse fra 8/12/2015¹⁶⁷ havde en virksomhed ansøgt om godkendelse af øgede mængder af opbevaring af farligt affald. Den øgede mængde medførte, at virksomheden ville blive omfattet af IED. Kommunen vurderede, at den øgede mængde affald ikke var omfattet af kravet om udarbejdelse af basistilstandsrapport under henvisning til at ingen af de farlige stoffer som blev opbevaret vurderedes at kunne medføre risiko for *længerevarende påvirkning* af jord og grundvand på anlægsområdet. Kommunen henviser i afgørelse og begrundelse til Kommissionens vejledning om basistilstandsrapporter¹⁶⁸, men anvender ikke vejledningen direkte. Kommunen henviser alene til, at virksomhedens *forebyggende tiltag* har været medvirkende til afgørelsen.

I en afgørelse fra den 6/1/2016¹⁶⁹ traf Silkeborg Kommune i forbindelse med en re-vurdering afgørelse om at Silkeborg Varme A/S ikke skulle udarbejde basistilstandsrapport. Virksomheden anvendte syrer og baser, som blev opbevaret i hver deres tank, som var sikret med opsamling. Påfyldning ville foregå uden for bygningen på et befæstet areal. Kommunen vurderede på baggrund heraf, at virksomhedens brug og håndtering af syrer og baser ikke vil udgøre en risiko for længerevarende negativ påvirkning af jord- og grundvand, og ved udslip til jorden vil stofferne blive fortyndet og neutraliseret. Endvidere var der på virksomheden et oplag af olie, som blev opbevaret i dunke og tromler. Udslip af mineralolie til jorden ville kunne medføre væsentlig forurening af jord og grundvand, men kommunen udtalte, at *"et eventuel spild fra tanke, slanger eller tromler vil være synlig og vil blive opdaget, inden der forekommer spild i større omfang"*. Kommunen vurderede på denne baggrund, at beskyttelsesniveauet bevirkede, at der ikke er risiko for en længerevarende negativ påvirkning af jord- og grundvand.

¹⁶⁶ MST-1270-0825

¹⁶⁷ j.nr. 09.00.00-P19-2861-15

¹⁶⁸ (2014/C 136/03)

¹⁶⁹ EJD-2015-06389

7.3 Delkonklusion

Implementeringen af IED art. 22, stk. 2 er problematisk allerede af den grund, at lovmotiverne indeholder modstridende holdninger, hvilket ikke skaber et solidt grundlag for en retsanvendelse i overensstemmelse med IED.

Det er min vurdering, at nogle af ovenstående afgørelser ikke er afgjort i overensstemmelse med IED. I sagen vedrørende Arla Foods, Taulov Mejeri er begrundelsen for, at der ikke skal udarbejdes basistilstandsrapport meget mangelfuld, da der ikke fremgår konkrete holdepunkter for, at aktiviteten ikke er forbundet med det godkendelsespligtige anlæg, og umiddelbart fremstår det besynderligt, at en kedel ikke er teknisk forbundet med produktionen, da det kan være svært at se argumenterne herfor. Det følger af forsigtighedsprincippet, at en afgørelse skal ske på et så fuldstændig videnskabeligt grundlag som muligt samt at beslutningen må træffes efter vurderingen af risici ved ikke at handle, og en afgørelse om ikke at handle skal ske på et så gennemsnitligt grundlag som muligt. Afgørelsen er herefter i mindste fald mangelfuld, og det kan på baggrund heraf ikke fuldstændigt afvises, at aktiviteten ikke er omfattet af krav om udarbejdelse af basistilstandsrapport. Videre må det anføres, at sagen vedrørende Arla Food Ingredients Group synes at hvile på en alt for indskrænkende fortolkning af betingelserne, da kravet om basistilstandsrapport ikke kan baseres på en *antagelse* om, at stofferne formentlig ikke har en væsentlig forureningsmæssig effekt, og det fremgår direkte af afgørelsen, at man kun har et begrænset kendskab til virkningerne af stoffet. Allerede af den grund burde der efter forsigtighedsprincippet udarbejdes en basistilstandsrapport, særligt under henvisning til, at begrundelsen hviler på, at varmeproduktionen ville kunne erstattes af en *anden energikilde og de miljømæssige forhold ville være forskellige*. Endvidere bortses der fuldstændigt fra olietanken, som uden tvivl ville være omfattet af reglerne og i øvrigt er teknisk forbundet med den godkendelsespligtige aktivitet. At der er tale om en nødforsyningstank kan ikke begrunde, at der ikke skal udarbejdes en basistilstandsrapport. Afgørelsen vedrørende Silkeborg Varme A/S synes heller ikke overbevisende, da kommunen selv konstaterer, at et udslip af mineralolie til jorden ville kunne medføre væsentlig forurening af jord og grundvand. Kravet om udarbejdelse af basistilstandsrapport afvises under henvisning til, at et eventuel spild ville være synligt og ville blive opdaget. Dette er efter forsigtighedsprincippet en meget indskrænket fortolkning af betingelserne, hvilket ikke fremstår som overensstemmende med IED art. 2, stk. 2.

Dernæst sættes der en stor lid til, at der ikke sker uheld på virksomhederne, hvor der bortses helt fra stoffernes farlige virkning og alene afgøres på baggrund af sikkerhedsforanstaltninger. Dette kan i noget omfang forsvares med, at en risiko for forurening naturligvis nedklassificeres som følge af sikkerheds- og overvågningsforanstaltninger, men det kan ikke være det bærende hensyn. Dog er afgørelserne et klart udtryk for lovgivers indskrænkende fortolkning af forpligtelserne i art. 22, men da IED er et minimumsdirektiv er der ikke belæg for en sådan fortolkning.

8 SAMMENFATTENDE KONKLUSION

Integrationsprincippet er én af grundstenene for IED's reguleringstilgang, og er bygget på en forudsætning om, at forureningsregulering baseres på, at der gennem hensyn til bl.a. energieffektivitet, genanvendelse og procesforbrug opnår en begrænsning af emissioner på tværs af sektorer og medier.

MBL var oprindeligt baseret på en tankegang om, at det største – og eneste – miljøproblem var *forurening*, hvorfor der ved en kilde- og recipientorienteret tilgang søgtes at begrænse udledning af miljøfremmede stoffer, og historisk set havde miljøbeskyttelsesloven ikke sigte på andet end den begrænsning af udledning. Dette har gradvist ændret sig, og MBL favner i vidt omfang bredt, men lovens historie bliver implementeringens fjende, da nye EU-miljøretlige tiltag ikke passer fuldstændigt ind i den lovgivningsmæssige ramme og reguleringsmæssige perspektiv.

Som fremhævet, da kan det ud fra løsere overvejelser konkluderes, at generelle bemyndigelsesbestemmelser har medvirket til, at der er et utal af bekendtgørelser, hvilket ikke styrker, men *svækker* den integrerede forureningstilgang, som IED er forudsat at varetage. Bemyndigelsesbestemmelser indeholder ofte en vis fleksibilitet, men særligt ved implementeringen af IED synes det at være en medvirkende faktor til, at der ikke sikres den kvalitet, sammenhæng og tilgængelighed, som den danske lovgivning eller burde være garant for. Komplexiteten synes blot at øges ved denne implementeringsform.

Når implementeringsbestemmelserne indføres i allerede eksisterende regelsæt, da skal der ligeledes tages højde for, at dette regelsæt ofte vil have helt andre – undertiden modsatrettede - reguleringsperspektiver end direktivet. Dernæst skal de retsanvendende myndigheder efter implementeringen navigere rundt i et ældre system, hvorfor det kan være svært at omstille praksis i overensstemmelse med direktivforpligtelserne.

Integrationstankegangen i dansk lovgivningspraksis synes i noget omfang at bygge på princippet om, at *samtidig* er *lig integration*, hvilket formelt set kan være et skridt på vejen, men dette kan ikke udgøre en opfyldelse af IED's krav om en integreret forureningsregulering. Danske lovgivningstiltag synes at have et stærkt fokus på, at procedureforenkling er svaret på en smidig godkendelsesproces, hvilket kun kan tiltrædes i det omfang denne forenkling er egnet til at varetage de helhedssyn, der må gælde på tværs af sektorer, som en effektiv forureningsregulering kræver. Der er dog tendenser, der peger i retning af, at domstole og klagenævn er blevet mere tilbøjelige til at fokusere på de forpligtelser, der følger af vores EU-retlige forpligtelser. Nye tiltag vil dog oftest tage tid førend de manifesterer sig fuldt ud i retspraksis, og lovgivningens fornemmeste opgave må være at sikre de bedst mulige vilkår for en EU-konform regel-anvendelse.

Den danske opfattelse af, at dansk ret er forud for EU's miljøregulering har resulteret i, at der synes at være en manglende forståelse for IED's baggrund, herunder særligt vigtigheden af BAT-konklusionernes anvendelse. Dette har resulteret i, at intensiteten bag BAT-konklusionerne ikke har manifesteret sig, og har resulteret i, at de danske regler vedrørende BAT-konklusionerne ved en ordlydsfortolkning *udvider* fravigelsesmulighederne. Dette er særligt uheldigt henset til, at formålet med at indføre bindende BAT-konklusioner var et nyt initiativ, der er affødt af, at BAT-konklusionerne under IPPC-direktivet netop blev fraveget i et større omfang end forudsat. De bindende BAT-konklusioner skulle med indførelsen af IED sikre brugen af BAT, og den danske fortolkning af IED synes at overse, at øget harmonisering netop var hovedformålet med IED. Den manglende overensstemmelse er næppe et udtryk for politisk uvilje, men synes mere at være en utilsigtet fejlimplementering. Dette kan resultere i, at fastsættelsen af godkendelsesvilkår ikke engang i dansk kontekst harmoniseres, hvilket svækker konkurrencedygtigheden for de implicerede virksomheder samt den forudberegnelighed lovgivning i sin natur skal være garant for.

Ved indførslen af kravet om *basistilstandsrapporter* har Danmark fortolket betingelserne herfor indskrænkende, hvilket problematiseres yderligere ved, at forarbejderne viser, at der er modstridende udsagn om rapporternes rækkevidde. Som praksis fra kommunale henholdsvis Miljøstyrelsen viser, da fortolkes betingelserne indskrænket, hvilket resulterer i, at forsigtighedsprincippet krav ikke manifesterer sig, og afgørelser om basistilstandsrapporter er i høj grad baseret på miljømyndighedens tiltro til den enkelte virksomhed. Dette er ikke en farbar fortolkning, og der skabes herved en praksis, der ikke er i overensstemmelse med IED art. 22, stk. 2.

Konklusionen må være, at den danske miljølovgivning ikke er særlig modtagelig over for nye tiltag, da der er en generel overbevisning om, at den danske lovgivning allerede imødekommer disse tiltag, og integrationstankegangen synes at være fortolket som et krav om samtidighed, og herved øges risikoen for forkert anvendelse af IED og de hertil knyttede initiativer. Den store mængde af bekendtgørelser og krydshenvisninger er alene en medvirkende faktor til at komplicere et i forvejen komplekst system, hvorfor det skaber en ”overimplementeringsretorik” både politisk og hos borgerne, hvilket der i hvert fald efter nærværende afhandling ikke er belæg for – frem for overimplementering, burde der være fokus på *forkert implementering*.

9 KILDELISTE

Litteratur

Anker, Helle Tegner: *Implementering af EU's miljølovgivning i national lovgivning*
Miljøstyrelsen, 2013
Reference: (Anker 2013)

Basse, Ellen Margrethe (red.): *Miljøretten 1 – Almindelige emner*
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006
Reference: (Basse, Miljøretten 1 2006)

Basse, Ellen Margrethe (red.): *Miljøretten 2 – Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse*
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006
Reference: (Basse, Miljøretten 2 2006)

Basse, Ellen Margrethe (red.): *Miljøretten 3 – Affald, jord, vand og råstoffer*
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006
Reference: (Basse, Miljøretten 3 2006)

Basse, Ellen Margrethe (red.): *Miljøretten 4 – Forurenende anlæg og processer*
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006
Reference: (Basse, Miljøretten 4 2007)

Bjerring, Jørgen og Gorm Møller: *Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer*
Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1998
Reference: (Bjerring og Møller 1998)

Blume, Peter: *Retssystemet og juridisk metode*
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2014
Reference: (Blume 2014)

Borre, Niels: *Lov om miljøbeskyttelse med kommentarer*
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1973
Reference: (Borre 1973)

Fenger, Niels: *Forvaltning & Fællesskab*
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2004
Reference: (Fenger 2004)

Garde, Jens, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen, og Karsten Revsbech: *Forvaltningsret – Almindelige emner*
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009
Reference: (Garde, et al. 2009)

Henze, Mogens, Harremöes Poul, J.I.C Jansen, og Erik Arvin: *Wastewater treatment, Biological and chemical processes*
Springer, 2002
Reference: (Henze et. al. 2002)

Jans, Jan H og Hans H.B. Vedder: *European Environmental Law*
European Law Publishing, 2012
Reference: (Jans og Vedder 2012)

Krämer, Ludwig: *EC Environmental Law*
Sweet & Maxwell, 2003
Reference: (Krämer 2003)

Krämer, Ludwig: *EU Environmental Law*
Sweet & Maxwell, 2012
Reference: (Krämer 2012)

Moe, Mogens: *Miljøret*
Thomson Reuters Forlag 2000
Reference: (Moe 2000)

Moe, Mogens og Jacob Brandt: *Miljøret*
Karnov Group, 2015
Reference: (Moe og Brandt 2015)

Peter Pagh: *Lærebog i miljørettens almindelige del*
Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2006
Reference: (Pagh 2006)

Peter Pagh: *Miljøansvar – en ret for hvem?*
Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1998
Reference: (Pagh 1998)

Peter Pagh: *Ansvarssuccession ved forurenede ejendomme*
Karnov Group, 2014
Reference: (Pagh 2014)

Peter Pagh: *Jordforureningsloven med kommentarer*
Thomson Reuters Forlag, 2011
Reference: (Pagh 2011)

Peter Pagh: *Fast ejendom – Regulering og køb*
Karnov Group, 2013
Reference: (Pagh 2013)

Sands, Philippe: *Principles of International Environmental Law*
Cambridge University Press, 2003
Reference: (Sands 2003)

Sørensen, Karsten Engsig, Poul Runge Nielsen, og Jens Hartig Danielsen: *EU-retten.*
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2014.
Reference: (Sørensen, Nielsen og Danielsen 2014)

KOM-dokumenter, vejledninger, henstillinger mv.

Kommissionen (2001): KOM (2001) 31

Kommissionen (2010): KOM (2010) 2020

Kommissionen (2000): KOM (2000) 1

Kommissionen (2005): KOM (2005) 540

Kommissionen (2007): KOM (2007) 844

Rådets henstilling 1975/436

C(72)128: *OECD Recommendation on guiding principles concerning international economic aspects of environmental policy*

Kommissionens vejledning om basistilstandsrapporter (2014/C 136/03)

BREF for *Fødevarer, Drikkevarer og Mælk* (FDM), 2006

Miljøstyrelsens høringsskrivelse, MST-001-07617 af 10.9.2012

Regeloversigt

Direktiver

IE-direktivet om industrielle emissioner (IED)
2010/75/EU

IPPC-direktivet
1996/61/EF som senere kodificeret i 2008/1/EF

Nitratdirektivet
1991/676/EØF

VVM-direktivet
2014/52/EU

Habitatdirektivet
1992/43/EØF

Vandrammedirektivet
2000/60/EF

Love, forarbejder og bekendtgørelser
Tiltrædelsesloven
Lov nr. 447 af 11. oktober 1972

Jordforureningsloven
LBKG nr. 895 af 3/12/2015

Husdyrbrugloven
LBKG nr. 868 af 3/7/2015

Miljøbeskyttelsesloven (MBL)
Lov nr. 372 af 23/06/1973
LFF nr. 74 af 23/01/1991
LFB nr. 74 af 22/05/1991
LOV nr. 358 af 06/06/1991
LFF nr. 161 af 21/01/1999
LFF nr. 93 af 27/11/2003
Lov nr. 446 af 23/05/2012
LFF nr. 88 af 22/2/2012
Lov nr. 537 af 29/04/2015
LFF nr. 126 af 29/01/2015
LBKG nr. 1317 af 19/11/2015

Godkendelsesbekendtgørelsen
BKG nr. 1447 af 2/12/2015

Standardvilkårbekendtgørelsen
BKG nr. 1418 af 02/12/15

Maskinværkstedbranchebekendtgørelsen

BKG nr. 1734 af 21/12/15

VVM-bekendtgørelsen
BKG nr. 537 af 26/12/2015

Habitatbekendtgørelsen
BKG nr. 1828 af 26/12/2015

Domme og afgørelser

Domme fra EU-Domstolen:

C-14/83 *Von Colson*

C-2/90 *Kommissionen mod Belgien*

C-56/90 *Kommissionen mod Storbritannien*

C-142/95 *Rovigo*

C-293/97 *Standley*

C-199/01 *Kommissionen mod Danmark*

C-127/02 *Waddenzee*

C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpfe mod Land Rheinland-Pfalz*

C-78/04 *Kommissionen mod Østrig*

C-473/07 *Association nationale pour la protection des eaux et rivières*

C-77/09 *Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio*

C-416/10 *Slovenská inšpekcia životného prostredia*

C-607/10 *Kommissionen mod Sverige*

C-243/13 *Kommissionen mod Sverige*

Ugeskrift for Retsvæsen:

U 1981.141. H

U 1995.952 Ø

U 2006.1561 H

U 2009.2706H

U 2014.1963 H

Miljøretlige afgørelser (MAD)

MAD 1996.581 V

MAD 1996.680

MAD 2002.1068

MAD 2005.1799

MAD 2007.1480

MAD 2009.349

MAD 2009.2908

MAD 2010.1486

MAD 2011.2645

MAD 2012.730

MAD 2012.2979

MAD 2015.82

Kendelser om Fast Ejendom:

KFE 1979.6

KFE 1981.81

KFE 1994.315

KFE 1995.344
KFE 1999.416
KFE 2000.415
KFE 2002.464
KFE 2006.613

(utrykte) afgørelser fra Natur- og Miljøklagenævnet

NMK-24-00258
NMK-33-01824
NMK-10-00873

Afgørelser fra Miljøstyrelsen

MST-1270-00394 af 6. december 2011
MST-1270-00775 af 6. marts 2013
MST-1270-00901 af 21. marts 2013
MST-1270-0825 af 17. april 2013

Kommunale afgørelser

09.00.00-P19-2861-15 af 8. februar 2015
EJD-2015-06389 af 6. januar 2016