

# 1. Idéen med bogen og dens opbygning

## 1.1. Idéen med bogen

Idéen med denne bog er at give et overblik over de juridiske problemer, man normalt støder på inden for miljøretten. Miljøretten afgrænses i denne udgave af bogen i princippet som i de tidligere udgaver. Der er bare ikke længere tale om at tage afsæt i et ministeriums ressort. Sammenlægningen til Miljø- og Fødevareministeriet har tilføjet kompleks regulering til ministeriets ressortområde, som ikke har meget med den traditionelle miljøret at gøre. Planlægningen er stadig et hovedemne for bogen, selvom planloven er flyttet til Erhvervsministeriet. Derudover har vi ladet klimaspørgsmålet udgå, da dette efterhånden har nærmet sig energiretten så meget, at det virkede lidt fremmed i en miljøretlig fremstilling. Til gengæld har vi tilføjet et kapitel om kystbeskyttelse, som har nær sammenhæng med naturbeskyttelse, og vi har valgt et selvstændigt kapitel til miljøvurdering i forlængelse af, at dette emne har fået sin egen samlede lov.

Miljøområdet rummer tre sektorer: *Miljøbeskyttelse* er både med hensyn til mængden af regler og mandskab det største. Opgaverne på centralt plan ligger navnlig i Miljøstyrelsen, og det er understreget efter, at centrale dele af Naturstyrelsen blev flyttet til Miljøstyrelsen, og Naturstyrelsen blev en fokuseret driftsenhed. Energistyrelsen spiller dog også en rolle – særligt i forhold til forsyningsområdet. Derudover skal det nævnes, at Miljøstyrelsen er blevet mere administrativ efter, at det blev besluttet at flytte styrelsen til Odense. I den forbindelse flyttede man opgaver præget af ministerbetjening til Miljø- og Fødevareministeriets departement. *Naturbeskyttelse* finder man i Europa næsten altid i samme ministerium som miljøbeskyttelse. Her i landet er Miljøstyrelsen som nævnt blevet den centrale myndighed. *Planlægning* har man i Danmark i mange år valgt at placere i Miljøministeriet, men det er flyttet til Erhvervsstyrelsen i forbindelse med, at loven skulle anvendes til at understøtte vækst og udvikling uden for hovedstadsområdet.

## 1. *Idéen med bogen og dens opbygning*

Regelværket er kolossalt – langt mere end 1.000 EU-direktiver, love, bekendtgørelser, vejledninger og cirkulærer samt et utal af lokale regulativer. Væksten er også imponerende – den vidner om stor produktivitet i EU's miljøgeneraldirektorat samt Miljø- og Fødevareministeriet, Erhvervsministeriet og dets styrelser. For en lærebog som denne betyder det, at den må ajourføres med få års mellemrum. 9. udgave er fremkaldt af markante ændringer i centrale love samt flere markante domme. På regelsiden er der særligt på planlovens område tale om nogle markante ændringer, som gør op med fundamentale principper i dansk miljøret.

Det er hovedidéerne i regelværket, som bliver præsenteret. Masser af specialregler og undtagelser må lades uomtalt. Tilsvarende vil vi præsentere hovedlinjerne i de sager, hvor forvaltningen udøver et skøn. Men alle de specielle tilfælde springer vi over. Meningen er, at læseren skal kunne orientere sig i stoffet og spore sig ind på tankegangen.

Man kan ikke løse sine konkrete sager alene ved hjælp af denne bog. Man er nødt til at lægge de relevante regler og oplysningerne i sagen ved siden af bogen, før man forsvarligt kan gå i gang.

For at man kan forstå reglerne og skønsudøvelsen, bringer vi nogle summariske oplysninger om de miljøproblemer, som ønskes bragt under kontrol. Det er nemmere at forstå reglerne, når man kender meningen med dem, og nemmere at fortolke dem rigtigt.

Det er gældende ret pr. 1. september 2018, som er genstanden for denne fremstilling. Der er desværre kun plads til nogle få, summariske tilbageblik. Der er dog på miljøområdet sket en nogenlunde kontinuert udvikling over de sidste ca. 40 år. Praksis nogle år tilbage har derfor stadig betydning, men forgreningen af regelværket og mange nye vigtige afgørelser er iøjnefaldende træk.

Ligesom alle andre juridiske værker skal denne bog hjælpe læseren til at skabe orden og harmoni i en større gruppe af regler og til at afgøre konkrete sager mere konsistent. Miljøområdet adskiller sig ikke afgørende fra forvaltningsrettens andre specialområder. For jurister kan stoffet, navnlig på miljøbeskyttelsesområdet, dog være vanskeligt tilgængeligt på grund af mange tekniske begreber. Vi har efter bedste evne søgt at gøre det lidt mere forståeligt.

Målgrupperne for denne bog er bl.a. studerende, teknikere i de lokale miljøadministrationer og advokater. Spændvidden i målgrupperne fører til, at der indimellem må være stof, som forekommer en af grupperne elementært.

Begreber, der er uvante for en af målgrupperne, er søgt forklaret i teksten eller i en tilhørende note.

## 1.2. Bogens opbygning

Bogen falder i to hoveddele. Første del handler om miljøkravene i de tre sektorer. Anden del handler om miljøadministrationen. Det enkelte kapitel i anden del er tværgående i forhold til sektorerne.

*Første del* rummer 8 kapitler, kapitel 29.

Kapitel 26 handler om sektoren miljøbeskyttelse. De første kapitler – kapitel 24 – tager udgangspunkt i forurenerne – industri, landbrug og forbrugere, fordi bindende miljøkrav altid må rettes til bestemt angivne adressater. Farlige kemikalier kræver derefter et særligt kapitel, og det er kapitel 5. Forurenede jord er placeret som kapitel 6 og er baseret på jordforureningsloven fra 1999. Trods den relativt unge lov er emnet svært, både fordi de fleste forureninger er sket under andre regler, og fordi en del regler afviger fra hidtil kendte normer.

Kapitel 7 lægger vægten på naturbeskyttelsen, mens andre sagsområder under den gamle version af Naturstyrelsen nævnes kort. Miljøstyrelsen har i dag det samlede administrative ansvar for naturbeskyttelsen, mens Naturstyrelsen primært har ansvaret for den statslige drifte af naturen.

Kapitel 8 handler om planlægning. Planlovgivningen er egentlig ret overskuelig, men tankegangen kan være svær at forstå. Da der er mange retssager på området, har vi lagt vægten på retspraksis på området.

Kapitel 9 handler om kystbeskyttelse. Kystbeskyttelsen har været genstand for stigende frustrationer gennem de senere år. Selvom et centralt element i kystbeskyttelsesloven selvfølgelig er tilladelsen til selve kystbeskyttelsen, indeholder kystbeskyttelsesloven et betydeligt tværgående element, fordi problemerne ofte har koncentreret sig om alle de andre tilladelser, dispensationer mv., som kystbeskyttelsesforanstaltninger nødvendiggør.

*Anden del* rummer 6 kapitler af tværgående karakter.

Kapitel 10 handler om miljøvurdering af planer og programmer og projekter (VVM). VVM er taget ud af planloven og lagt sammen med SMV-loven, hvilket i 2016 førte til den nye samlede miljøvurderingslovs vedtagelse. Emnet er tværgående, og det har derfor fået sit eget kapitel i denne del af bogen.

## 1. *Idéen med bogen og dens opbygning*

Kapitel 11 om brugerbetaling og grønne afgifter fremstiller de retsregler, der indgår i den økonomiske styring på miljøområdet.

Kapitel 12, 13 og 14 handler om beslutningsprocesserne på de tre niveauer på miljøområdet: EU og det internationale samfund (kapitel 12), de nationale myndigheder, folketing og centraladministration (kapitel 13) og de lokale myndigheder, særligt kommuner (kapitel 14). Her forklarer vi principperne for, hvilke myndigheder der fastsætter hvilke krav. Den detaljerede kompetencefordeling skal selvfølgelig slås op i de relevante regler. Der er lagt særlig vægt på EU-kapitlet. Man kan ikke komme til bunds i et miljøretligt problem uden at være opmærksom på de EU-kilder – direktiver m.v. og EU-domme – som ofte er årsagen til de danske regler.

I et særligt kapitel, 15, beskrives særtræk ved sagsbehandlingen på miljøområdet. Det er bl.a. emner som: Afgørelser knyttet til ejendommen, klageret og opsættende virkning.

Håndhævelse er et utroligt centralt emne i miljøretten – reglerne fører ikke sig selv ud i livet. Håndhævelse – kapitel 16 – handler om at få reglerne omsat til handlinger og om de sager, som volder vanskeligheder i den daglige administration. I sidste ende kan det være nødvendigt at gennemføre en miljøstraffesag, og her er straffens størrelse et velkendt tema fra den offentlige debat.

### 1.3. Grundlaget for bogen

Vores kendskab til området stammer fra det daglige arbejde som advokater med speciale i miljøret. I arbejdet med denne bog har vi ud over regler, forarbejder og afgørelser støttet os til redegørelser og andet fakta-betonet materiale.

Samlingen »Miljøretlige Afgørelser og Domme« (MAD) har været til stor hjælp. For de senere år er MAD det sted, hvor vi har hentet de fleste afgørelser. I noter er der henvisninger til relevante sager i MAD, og nogle steder ligger afgørelserne også til grund for bogens tekst.<sup>1</sup> Vi har i nogen udstrækning valgt at medtage afgørelser fra særligt Miljø- og Fødevareklagenævnet og Planklagenævnet, som ikke var trykt i MAD på

---

1. MAD er udgivet siden 1996. Adgang til MAD-afgørelserne kræver dog abonnement.

tidspunktet for redaktionens slutning. Vi henviser i disse tilfælde til journalnummeret, og afgørelserne kan findes ved at søge på dette i nævnenes afgørelsesportaler på de respektive hjemmesider. Når afgørelserne bliver optaget i MAD, vil det ligeledes være muligt at finde dem ved at søge på journalnummeret.

Vægtningen af stoffet er sket ud fra to hovedkriterier: Det ene er, hvor mange der berøres af reglerne, det andet er tyngden af den enkelte sag i henseende til miljø og økonomi. I den forbindelse har vi støttet os til den viden, vi har erhvervet som rådgiver for primært kommuner, regioner og virksomheder.

I tekst eller noter er givet henvisning til de regler, fremstillingen bygger på.<sup>2</sup> Desuden indeholder noterne henvisninger til relevante forarbejder, domme og vigtige administrative afgørelser. I øvrigt er der efter hvert kapitel angivet relevant litteratur, ordnet efter alder.

---

2. Bindende danske retsregler kan findes på Retsinformation: [www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk). Vi angiver nr. og årstal, og det er tilstrækkeligt til at finde det pågældende regelsæt. Da regelsættene ofte erstattes af nye, vil man sommetider få besked om, at regelsættet er »historisk«. Men i så fald vil der være oplysning om, hvilke nye regler der har betydet en ændring.

Det er desværre tilfældigt, om vejledninger er lagt ind på Retsinformation. Mange centrale vejledninger mangler. Tilsvarende findes der mange vejledninger, som nu er »historiske«, uden at dette er markeret. Ved vejledninger er man altså ofte henvist til hjemmesiderne for de enkelte styrelser.

## 2. Miljøkrav til industri og lignende

Dette kapitel fremstiller reglerne om miljøkrav til industri og lignende aktiviteter. Hovedsigtet med reglerne er den egentlige industri, svarende til hvad der var kernen i den første miljølov i 1973. Men de omfatter også beslægtede anlæg som f.eks. kraftværker og affaldsforbrændingsanlæg. For overskuelighedens skyld behandler vi i afsnit 2.1.-2.4. de fælles regler, mens afsnit 2.5.-2.10. omfatter specielle grupper af forurenere med en mere eller mindre særegen regulering; endelig omtales i afsnit 2.11. Miljøkrav uden adressat.

### Afsnit I: Fælles regler

#### 2.1. Problemer og strategier

Miljøbeskyttelsesloven (mbl.) fortæller – lige så lidt som andre love – noget om, hvilke konkrete problemer den skal søge at løse: Det er derfor nyttigt at se på de strategier, der bruges i bekæmpelsen af forureningen (navnlig afsnit 2.1.) og på de miljøproblemer, industrien her i landet giver (navnlig afsnit 2.3.).

Vi foretrækker at bruge betegnelsen »strategier«, fordi der netop er tale om politiske valg i forureningsbekæmpelsen. Vi nævner kun de vigtigste, men redegør i den forbindelse også for deres retlige status. En del af strategierne har udviklet sig til juridiske principper, som påberåbes i myndighedernes skønsudøvelse. Hvis man tager det hele med, kan man opregne mere end en snes miljøretlige principper.<sup>3</sup> Ingen af disse principper fritager imidlertid danske myndigheder fra det gængse krav om, at der skal være en specifik hjemmel for de beslutninger, de træffer, eller for at overholde forvaltningsrettens spilleregler.

---

3. Se nærmere Peter Pagh: Lærebog i miljørettens almindelige del (2006).

Mbl. er i dag en uoverskuelig samling af bemyndigelser til ministeren. De regler, der betyder noget, findes i meget vidt omfang i bekendtgørelser. Hertil kommer en mængde vejledninger, der styrer skønnet ved konkrete tilladelser, hvilket oprindeligt var det mest anvendte instrument. Men da man ikke må gennemføre EU-krav ved vejledninger, findes der nu på et stort antal specialområder bekendtgørelser med bindende miljøkrav.

*2.1.1. Mbl. 73 – en industrimiljølov.* I den offentlige debat og i de overvejelser, som gik forud for mbl. 73, spillede industriens forurening den helt dominerende rolle. Hele den vestlige verden så på det tidspunkt en fortsat ukontrolleret, industriel udvikling som det afgørende skræmmebillede. Navnlige Japan, som havde oplevet en hektisk industriel vækst siden 1945, kunne levere markante eksempler på forureningens skadevirkninger.

Det var nærliggende for den daværende socialdemokratiske regering at søge at nå til enighed med industrien om den nye miljølov. Et uforhandlet lovforslag blev fremsat kort før Folketingets sommerferie i 1972. Men derefter blev der forhandlet med Industrirådet, der gav sin accept efter nogle indrømmelser. På baggrund af enigheden med Industrirådet blev mbl. 73 vedtaget. Landbruget var ikke på dagsordenen i 1973.

I den første snes år derefter var der bred politisk enighed om hovedlinjerne i miljøloven, men siden midten af 1990'erne har området været en politisk kamplads. Efter regeringsskiftet i 2002 blev det ikke bedre, da man i starten var mest optaget af at skære ned på den foregående ministers »imperium«. Efter et ministerskifte i 2004 blev konfrontationen mindre tydelig, men den brede politiske enighed er ikke længere til stede.

*2.1.2. Strategier i bekæmpelsen af forureningen.* I det følgende omtaler vi de strategier, som efter vores vurdering har haft størst betydning for den praktiske udmøntning af mbl. Det er:

- »forureneren betaler-princippet«
- kravet om anvendelse af bedste tilgængelige teknik
- indførelsen af et effektivt apparat
- miljøkvalitetskrav
- forsigtighedsprincippet
- livscyklusbetragtninger.

Lige fra starten har man i Danmark hyldet et princip, som er fælles for de vestlige lande, nemlig »forureneren betaler-princippet« (Polluter Pays Principle = PPP). I dansk ret viser det sig først og fremmest ved, at hele mbl. går ud på at stille miljøkrav til virksomhederne, som de selv må betale for at opfylde – ja, om galt skal være, kan en forurenende virksomhed lukkes. Det er et af mange eksempler på, at nok beskytter grundlovens § 73 den private ejendomsret, men staten kan – ud fra hensyn til sundhed og miljø – sætte grænser for handlefriheden. Miljøregler er erstatningsfri regulering.

I mbl. § 4 er der udtrykt et aspekt af PPP, nemlig at virksomheder skal sørge for at forurene mindst muligt. Mere væsentligt er imidlertid, at PPP gennemsyrrer hele lovområdet. Som noget nyt har EU ved direktivet om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) lavet en undtagelse fra PPP, idet den sidste driftsherre bliver ansvarlig for oprydning efter en aktivitet omfattet af direktivet, som ophører, jf. nærmere herom under afsnit 6.6.5. PPP fortæller dog kun, at forureneren skal betale for miljøkravene. Men ikke, hvordan miljøkravene nærmere skal fastsættes. PPP er *ikke* en egentlig retsregel. Man kan ikke, jf. afsnit 6.5., uden videre slutte, at en forurener skal betale for en oprydning af forurenede jord. Forureneren skal betale i det omfang, hvor der konkret er fastsat retsregler om det.

I Danmark og de øvrige vestlige lande udviklede der sig hurtigt den opfattelse, at krav til nye virksomheder skal fastsættes ud fra, hvad der kan opnås med *bedste tilgængelige teknik* (Best Available Techniques = BAT). BAT kommer bl.a. til udtryk i godkendelsesbkg. 1458/2017 § 18. Begrebet »bedste tilgængelige teknik« er også det fundamentale krav i EU's dir. 2010/75 om industrielle emissioner (IE-direktivet), og heri finder man den nærmere definition af BAT. Da det er lykkedes EU at gøre BAT i de vigtigste industrier til et forholdsvis operationelt begreb, jf. nærmere afsnit 2.3.1., er der et pres på ældre virksomheder for at modernisere teknologien.

Miljøkrav til industri fastsættes ved *individuelle afgørelser* (godkendelser, tilladelser, påbud, forbud). Det betyder dog ikke, at der i hver eneste sag skal forskes i, hvad BAT medfører af krav. Langt de fleste sager er omfattet af Miljøstyrelsens vejledninger, der som udgangspunkt tages som udtryk for BAT.<sup>4</sup> Hvor vejledningen er gammel, giver det nog-

---

4. I 1990'erne markedsførte myndighederne i Danmark begrebet »renere teknologi«, men i praksis var det ikke andet end BAT.

le spændinger i systemet. Det oplevede man i årene frem til 1990, hvor en ny luftvejledning afløste ældre vejledninger fra midten af 1970'erne.<sup>5</sup> EU's BREF-dokumenter og BAT-konklusioner (se 2.3.1.) spiller en stor rolle, og de vil fremadrettet udgøre bindende normer for virksomheder omfattet af IE-direktivet (godkendelsesbkg bilag 1, som omfatter ca. 570 virksomheder), efterhånden som disse bliver vedtaget. I forbindelse med BAT bør nævnes *proportionalitetsprincippet*, som ikke bare er et dansk fænomen, men i praksis også en del af BAT:

Man kan ikke forlange af en virksomhed, at den afholder betydelige omkostninger til yderligere forureningsbegrænsende foranstaltninger, hvis den miljømæssige nyttevirkning vil være beskednen og ikke er miljømæssigt påkrævet.<sup>6</sup> Begrænsningen er, at en virksomhed, der forurener alvorligt, under alle omstændigheder må betale prisen for rimelige miljømæssige forbedringer. Den kan ikke undslå sig under henvisning til, at økonomien er dårlig, og at der er mange arbejdspladser på spil. BAT – særligt afvejningen indeholdt i kriteriet »tilgængelig teknik« – og proportionalitetsprincippet trækker samme vej.<sup>7</sup> Der kan altså tages hensyn til virksomhedens formåen.

For at producere fornuftige miljøkrav gennem individuelle afgørelser er det nødvendigt, at der står *et effektivt administrativt apparat* bag. Også før 1974 var der regler om, at forurenende virksomheder skulle have tilladelser. Udledning af spildevand direkte til vandløb eller hav krævede behandling ved en landvæsensret. Og virksomheder, der i øvrigt kunne volde alvorlige gener, skulle i princippet have godkendelse af sundhedskommissionen. Men landvæsensretter og sundhedskommissioner var kollegiale organer uden eget personale. Derfor blev der ikke behandlet særlig mange sager, og i givet fald skete det på virksomhedens præmisser. En af hovedidéerne med mbl. 73 var at skabe et specialiseret

5. Se f.eks. Miljøankenævnet's afgørelser i KFE 1984.56, 1986.248, 1987.33 og 1988.225, som alle holder fast i det ældre vejledningsmateriale. Men i KFE 1988.219 strammede Miljøankenævnet op ved at henvise til et vedtaget, men endnu ikke ikrafttrådt EU-direktiv. Så snart en ny vejledning er færdig, slår den imidlertid igennem på verserende sager. En sag i klagesystemet afgøres altså efter den version af vejledningen, som gælder på afgørelsens tidspunkt, se MAD2004.1057MKN. Se også MAD2008.381MKN om en ny BAT-note.

6. FT 198586, Tillæg B, s. 1783.

7. Derimod får virksomhederne ikke noget ud af at påberåbe sig »proportionalitet« for at slippe for BAT-baserede krav, se MAD1997.400MKN.

apparat af heltidsansatte med Miljøstyrelsen som det statslige led og amter og kommuner som de lokale led.

*Miljøkvaliteten i de konkrete omgivelser* spiller naturligt en rolle for fastsættelsen af krav i individuelle afgørelser. For vandområderne arbejdede man i mange år på at gøre recipientkvalitetsplanlægningen til et afgørende instrument. Dermed menes, at man satte målsætninger for miljøkvaliteten i de vandområder, der modtog spildevand (»recipienterne«). Og så var idéen, at man skulle have forurenerne til at rense så meget, at målsætningerne blev opfyldt, men heller ikke mere. I mbl. kom det til udtryk ved, at der i 1982 blev indsat meget vidtløftige planlægningsbestemmelser.

I praksis var det for kompliceret til at give tilfredsstillende resultater. Med vandmiljøplan I i 1987 blev recipientkvalitetsplanlægningen overhalet af BAT: Såvel til de store industriudledere som til de kommunale renselanlæg blev der stillet krav om rensning efter BAT-principper som minimum. I mbl. 91 forsvandt planlægningskapitlet helt, og begrebet recipientkvalitetsplanlægning forsvandt fra lovgivningen, men levede dog videre i amternes arbejde indtil miljømålsloven. Denne indfører begrebet vandplan, jf. afsnit 2.11.1., som er det seneste forsøg på at styre udledninger ved krav til miljøkvaliteten i omgivelserne. Forskellen i forhold til recipientkvalitetsplanlægningen er, at vandplanen er forbundet med handlepligt: Målene skal være nået på et bestemt tidspunkt, som udgangspunkt 2015.<sup>8</sup> Danmark har haft store vanskeligheder ved at omsætte vandrammedirektivet til regulering, og muligheden for fristforlængelse frem til 2027 er absolut nødvendig. Senest blev i 2016 offentliggjort nye vandområdeplaner for perioden frem til 2021. Disse planer er udstedt i medfør af miljømålslovens afløser: Lov om vandplanlægning.<sup>9</sup>

Diskussionerne ved internationale møder om reduktion af ozonlaget og drivhuseffekten har ført til udbredt tilslutning til et *forsigtighedsprincip*: Selv om man ikke til bunds har undersøgt alle sammenhænge, bør man ikke tøve med at reducere udledningerne, når man har mistanke

---

8. Danmark skulle ifølge EU's vandrammedirektiv have vedtaget vandplaner senest den 22. december 2009, men efter bl.a. underkendelse i Natur- og Miljøklagenævnet undervejs blev de først vedtaget den 30. oktober 2014. Danmark blev ved EU-domstolens dom af 6. november 2014 (Sag C-190/14) dømt for ikke at have implementeret vandrammedirektivet rettidigt – dette uden de store protester fra Danmarks side. Se nærmere herom under afsnit 2.11.

9. Lbkg. 126/2017 om vandplanlægning.

om en effekt, som har alvorlige og uoprettelige konsekvenser. I Rio-erklæringen 1992 udtrykkes det således, at »hvor der er en trussel om alvorlig eller irreversibel skadevirkning for mennesker eller miljø skal mangel på fuld videnskabelig sikkerhed ikke kunne begrunde udsættelse af omkostningseffektive forholdsregler, der kan forhindre forringelse af miljøet«. TEUF artikel 191, stk. 2, nævner forsigtighedsprincippet, men definerer det ikke nærmere. Forsigtighedsprincippet er indarbejdet i mbl. 91 § 3, stk. 2, nr. 1: »... skal der lægges vægt på ... de ydre omgivelseres beskaffenhed og forureningens *sandsynlige* virkning på disse«. Forarbejderne<sup>10</sup> gør det klart, at forsigtighedsprincippet gælder ved regelfastsættelsen, herunder fastsættelse af vejledende værdier, men at det ikke kan påberåbes i konkrete sager. Forsigtighedsprincippet ses dog efterhånden ganske ofte påberåbt, ikke mindst i kemikalireguleringen og reguleringen vedrørende genteknologi. Det dukker også op i konkrete sager, hvor det ofte dækker over mangel på gode, faglige argumenter.

Ved Meddelelse 2000/1 om forsigtighedsprincippet har Kommissionen givet forsigtighedsprincippet en ny og bredere definition end hidtil. Den svarer sikkert til tendenserne i Europa. Det er usandsynligt, at den bredere definition vinder global tilslutning, idet de øvrige parter i WTO betragter den type europæiske initiativer som undskyldninger for handelshindringer. I dansk praksis burde man vænne sig til at bruge forsigtighedsprincippet i dets europæiske form.<sup>11</sup> Man får dog næppe danske domstole til at forholde sig til forsigtighedsprincippet. Man vil formentlig alene kunne få en afgørelse af, om et fastsat krav har hjemmel, eller om hjemlen ikke rækker. Domstolene vil normalt give myndighederne en vid margin for udøvelsen af skønnet. Realiteten er således, at forsigtighedsprincippet også i afgørelsessager anvendes som grundlag for et forsigtigt skøn, og at det ikke kræver meget mere end usikkerhed om mulig skadelig virkning på miljø eller menneskers sundhed, før det kan ske inden for den forvaltningsretlige ramme.

Den forsigtige europæiske holdning, som givetvis svarer til borgerenes holdning til forskellige former for moderne teknologi, giver sig også

10. FT 199091 (2. samling), Tillæg B, s. 978.

11. Se nærmere Peter Pagh i U.2003B.153ff, som også gennemgår EU-domme om forsigtighedsprincippet. Det er med disse muligt at give princippet en nærmere, om end ikke meget præcis afgrænsning. Der er dog ikke tale om, at man kan bruge forsigtighedsprincippet, som Miljøstyrelsen gjorde i 1990 i sagen om stråforkortningsmidler, se afsnit 5.4.

udtryk i et fravalg af visse teknologier, f.eks. genteknologi i forbindelse med landbrugsproduktion. I Danmark er forsigtigheden særlig udpræget og gør sig bl.a. også gældende over for kemiske stoffer. Det skyldes måske, at Danmark – bortset fra lægemidler – kun har en beskedent kemisk produktion.

2.1.3. *Livscyklusbetragtninger.* I de første år efter mbl. 73 var man ofte tilbøjelig til at se forurening alene som et problem om for stor koncentration i forhold til de nære omgivelser: Hvis det var luftforurening, f.eks. med svovldioxid, kunne den afhjælpes med en skorsten, der var høj nok til at opnå passende fortynding. Hvis det var en stor virksomheds udledning i et vandløb, kunne virksomhedens spildevand i stedet ledes ud i havet gennem et udløbsrør, der var så langt, at det rakte ud til strømfyldt farvand. Dengang betragtede man havet som en »robust recipient«. Det salte vand var et naturligt rensaneanlæg, som kunne omsætte alle stoffer, som ikke var miljøfremmede.

*Fortyndingspolitikken* var dog ikke på noget tidspunkt enerådende. Der blev fra starten også stillet miljøkrav baseret på rensning.

Efter at Sverige havde overbevist omverdenen om, at den sure regn – bl.a. med bidrag af svovldioxid fra Danmark – var et reelt miljøproblem, og efter at havet i 1980'erne demonstrerede, at det ikke var så robust endda, blev fortyndingspolitikken opgivet. Fra midt i 1980'erne har krav om rensning – på BAT-niveau – været helt dominerende.

Men rensning er heller ikke bare lykken. Sommetider forvandler man blot ét miljøproblem til et andet i form af affald, f.eks. forurenede spildevand til spildevandsslam.

Der er derfor udviklet tankegange, hvor man anskuer miljøproblemerne som helhed, og hvor man prøver at vægte forskellige miljøbelastninger. De nedenfor omtalte systemer er frivillige for virksomhederne, men meningen er at tilskynde til, at såvel virksomheder som produkter giver så lille miljøbelastning som muligt.

Udgangspunktet er *livscyklusbetragtninger* eller *livscyklusanalyser*, dvs. at man analyserer produkternes forurening »fra vugge til grav«. Sådanne analyser kan være mere eller mindre eksakte – det er ofte svært at veje forskellige former for forurening op mod hinanden. Mange af de livscyklusanalyser, man ser i disse år, lægger vægten på udledningen af drivhusgasser (CO<sub>2</sub> m.fl.), og det giver så en operationel målestok.

En nyere variant er »fra vugge til vugge«, som sigter til de heldige kredsløb, hvor et udslidt produkt kan tjene som råstof i et fornyet kredsløb.

Den seneste udvikling på denne front er ønskerne om at overgå til cirkulær økonomi. I modsætning til den lineære økonomi, hvor der uvægerligt vil gå noget til forbrænding eller deponering, når et produkt er udtjent, går den cirkulære økonomi ud på, at produkterne designes på en måde, så et produkt kan genbruges af producenten til produktion af nye produkter, eller det har et design, som ikke indebærer en belastning af miljø eller natur, når det er udtjent. EU er i fuld gang med at ændre bl.a. affaldsdirektiver sådan, at de i højere grad understøtter cirkulær økonomi.<sup>12</sup>

Den formaliserede *miljøstyring* har vundet indpas i det internationale samfund. I begrebet »miljøstyring« ligger, at en virksomhed arbejder systematisk med sine miljøforhold og etablerer sådanne rutiner, at den overholder miljøkravene og minimerer ressourceforbrug og affald. Der findes systemer, som giver adgang til certificering. En del danske virksomheder er certificeret efter ISO 14001.

*Miljørevision* er miljøstyring med en overbygning i forhold til ISO 14001 i form af, at en udefra kommende »miljørevisor« kritisk gennemgår virksomhedens miljøstyringssystem. EU er gået ind på dette emne med en frivillig miljørevisionsordning, *EMAS (Eco Management and Audit Scheme)*, frd. 1221/2009. I størrelsesorden 28 danske virksomheder er EMAS-registreret.<sup>13</sup>

Et miljømærke er et logo, som gives til en vare, der er fremstillet på den miljømæssigt bedst mulige måde. Erfaringer med det tyske miljømærke, Den blå Engel, siden 1979 har vist, at forbrugerne lægger vægt på et sådant mærke. Siden 1992 har EU arbejdet med et fælles EU-miljømærke (*Eco Label* –»Blomsten«), jf. frd. 66/2010. Kriterierne skal defineres således, at de 1520 % bedste produkter i en given kategori kan opnå mærket.

---

12. Direktiverne blev endeligt vedtaget den 30. maj 2018, og de skal være implementeret i dansk ret senest den 5. juli 2020.

13. Den danske organisation af EMAS er defineret i bkg. 96/2011.

## 2. Miljøkrav til industri og lignende

Sverige, Norge, Finland og Island har i en lidt længere periode arbejdet med et nordisk *Svanemærke*, også baseret på en »fra vugge til grav«-vurdering.<sup>14</sup> Svanemærket kom til Danmark i 1997.

Begge miljømærker administreres af Miljømærkenævnet og Miljømærkning Danmark, jf. bkg. 447/2010. De benyttes på i alt ca. 15.000 produkter og serviceydelser.

Derudover er et internationalt miljømærke for tropisk træ, FSC (Forest Stewardship Council), almindeligt kendt og har betydning på sit marked.

*2.1.4. Fra naboklager til globale miljøproblemer.* Systemet med individuelle afgørelser udspringer af en erkendelse af industrivirksomhedernes forskellighed. Men det er samtidig fint til at afbalancere forholdet mellem en virksomhed og dens naboer. Det var da også naboer, som i begyndelsen af 1970'erne var de mest nærværende ofre for forurening.

Mbl. 73 blev – hvad enten det var tilsigtet eller ej – skruet sådan sammen, at naboerne fik meget stor indflydelse på myndighedernes indsats. Myndighederne fik deres sager fra to kilder: Enten fra naboer, der klagede over en virksomhed, eller fra en virksomhed, der ønskede en godkendelse. Når godkendelsen blev meddelt, var der også en mulighed for, at naboer klagede til 2. instans.

I praksis var det navnlig problemer med lugt og støj, som fik naboer til at klage, altså rent lokale problemer.

På den baggrund lykkedes det i 1982 nogle grønne organisationer at tilkæmpe sig klageret.<sup>15</sup> De kunne med rette henvise til, at de – i modsætning til naboerne – ville varetage de almene interesser i beskyttelse af miljøet. Udvidelsen af klageretten bidrog da også til en vægtforskydning over mod større interesse for de problemer, som truer den økologiske balance. Århus-konventionen og deraf følgende lovændringer i 2000 har yderligere udvidet klageretten.

Såvel i Danmark som i resten af EU er der nu meget vidtgående klagemuligheder for personer og organisationer, som ønsker at stoppe eller

---

14. Nærmere oplysninger om »Blomsten« og »Svanemærket« kan findes på Miljømærkning Danmarks hjemmeside: [www.ecolabel.dk](http://www.ecolabel.dk).

15. Forløbet startede med den sag, der er omtalt i FOB 1980.501. Her fik Danmarks Sportsfiskerforbund ikke lov til at klage over to store udledninger til Lillebælt. Ved lovændringen i 1982 fik navnlig Danmarks Naturfredningsforening og Danmarks Sportsfiskerforbund som de største grønne organisationer tillagt klageret.

sinke et givet projekt. I et vist omfang kan virksomhederne fortsætte på egen risiko, men i nogle regelsæt har klagen opsættende virkning, og klagemyndigheden er overbebyrdet.<sup>16</sup>

Efterhånden er de nationale og internationale problemer med at bevare den økologiske balance rykket meget nærmere. Nationalt har iltsvindsproblemerne og vandmiljøhandlingsplanerne flyttet fokus væk fra virksomhedernes naboer. Internationalt er forsuring, ozonlag og drivhuseffekt blevet fortrolige begreber. Her i landet blev Brundtland-rapporten<sup>17</sup> flittigt læst, og siden har udtrykket »bæredygtigt« vundet indpas utallige steder i miljølovgivningen, se f.eks. mbl. § 1.

*2.1.5. Danmark, EU og Verden.* Danmark ynder at opfatte sig selv som førende på miljøområdet. De politikere, der vedtog mbl. 73, plejede at kalde den Verdens bedste miljølov.

Meget mere beskedenhed er på sin plads. Der er masser af konkurrenter, hvis man tror, at man skal konkurrere på flotte love. F.eks. havde man i Østeuropa under kommunistisk styre grænseværdier, som ofte var strengere end de vestlige.

Efter vores opfattelse er sammenligning på lovgivning misvisende. Hovedproblemet er alle steder, om reglerne er formålstjenlige, og om myndighederne kan få virksomhederne til at efterleve miljøkravene. Nogle steder er man bedre organiseret og mere disciplineret end andre steder. Effektiviteten i Danmark er rimelig, men ikke i top.

Nært sammenhængende med den administrative effektivitet er den teknologiske. Japan, Tyskland og Holland har haft langt større problemer med industriforurening end Danmark og er formentlig nået væsentligt længere i forhold til udgangspunktet.

Målt på miljøtilstanden er Danmark relativt gunstigt stillet. Det hænger sammen med, at befolkningstætheden ikke er så stor, og at den industrielle sektor er relativt beskeden og tilmed uden væsentlige ele-

---

16. Senest er planloven udskilt fra Natur- og Miljøklagenævnet, som til gengæld har fået fødevarerlovvgivningen med over i et nyt Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som er blevet flyttet til Viborg som en del af Nævnenes Hus, der blev etableret som led i regeringens udflytning af statslige arbejdspladser. Desværre er tæt på ingen medarbejdere flyttet med til Viborg, hvilket utvivlsomt vil give udfordringer for bl.a. sagsbehandlingstiden.

17. Vores fælles fremtid – Brundtland-kommissionens rapport om miljø og udvikling (København 1987).

menter af sværindustri. Danmark har til gengæld et særdeles svagt punkt ved de landbrugsrelaterede forureningsproblemer, se kapitel 3. Med hensyn til energieffektivitet og vedvarende energi ligger Danmark pænt i sammenligninger, men ellers er der ifølge Miljøagenturets oversigter ikke noget bemærkelsesværdigt ved Danmark i forhold til andre EU-lande.

Medlemskabet af EU betyder, at en stor del af de danske miljøregler efterhånden er bundet sammen med EU-regler. På nogle områder er EU kommet først med en regulering, på andre kom den danske regulering først. EU tager så næsten altid hensyn til medlemsstaternes eksisterende, formålstjenlige løsninger. Det, der sker, er i vidt omfang en parallel udvikling, hvor både EU og Danmark øser af den samme fond af international teknisk-faglig viden. Beslutningsvejene er kortere i København end i Bruxelles, og det er nok forklaringen på, at Danmark tidligere ofte kom først. I de seneste år har EU-beslutninger fuldstændig domineret udviklingen på miljøområdet, og det i et sådant tempo, at Danmark knap har kunnet følge med.

På en del områder har danske politikere gjort meget ud af retten til at fastsætte strengere regler end EU. Denne ret er faktisk til stede på ganske mange områder. Men der er relativt få tilfælde, hvor Danmark i virkeligheden har udnyttet den. I de senere år nok været, at EU på visse områder – f.eks. vandmiljø og naturbeskyttelse – puffer til Danmark. Danmark har – som andre områder af EU med intensivt landbrug – visse vanskeligheder med at leve op til EU-kravene, som fortolkes ganske strengt både af Kommissionen og af EU-Domstolen. EU er desuden blevet en form for garant for, at miljølovgivningen ikke lempes for meget i nedgangstider, hvor økonomisk set belastende miljøkrav hurtigt bliver udpeget af erhvervslivet som årsagen til manglende vækst og udvikling.

En pudsig udvikling i de senere år er, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er begyndt at afsige domme om forureningsproblemer. Det sker under påberåbelse af EMRK artikel 8 om privatlivets fred. Når UK tillader natflyvninger fra Heathrow, og når en nabo til en tyrkisk losseplads med gasudvikling får problemer, tilkendes der en erstatning.<sup>18</sup>

---

18. Se MAD2001.1206, 2004.1152. Der er, som man kan se i MAD, et væsentligt antal fældende domme, f.eks. MAD2006.437 om et svensk forhåndstilsagn og MAD2007.1063 om en erstatning på 5 mio. euro. Men der er selvfølgelig også frifindende domme, f.eks. MAD2008.534 om Pindstrup Mosebrug (se nærmere kap. 7).

EMRK artikel 8 er også påberåbt ved danske domstole, hidtil dog uden udbytte.<sup>19</sup>

2.1.6. *Mbl. 91 – kontinuitet.* Idéen til mbl. 91 blev undfanget af den daværende miljøminister i 1988. I stedet for at komme med stykvisse lovændringer på sit område ville hun hellere fremlægge 4 »miljøgrundlove« (miljøbeskyttelseslov, planlov, naturbeskyttelseslov og vandløbslov), hvor hele stoffet var gennemarbejdet. Efter nogle besværligheder blev de tre førstnævnte love vedtaget. Vandløbsloven blev derimod opgivet.

Under forløbet var det ikke miljøbeskyttelsesloven, der voldte politiske vanskeligheder. Den byggede i meget høj grad på den gamle lov og på tendenser, som havde bred tilslutning. Der var enighed om at gennemføre en bestemmelse om, at gamle virksomheder skulle gennem en godkendelsesbehandling; alle – også industrien – medgav, at man ikke længere kunne opretholde den særstilling, de eksisterende virksomheder fik i 1973, nemlig at de kunne fortsætte med at forurene i samme omfang som hidtil.

Siden 1991 er mbl. blevet ændret rigtig mange gange, ofte med tilde-ling af mere eller mindre vidtgående bemyndigelser til ministeren, og er nu lbkg. 1121/2018. Bemyndigelser har i det hele taget været en vane i mbl. siden 1973. Brede beføjelser for ministeren og vide rammer for de lokale miljømyndigheders skøn har medvirket til, at industriens virksomheder i dag opfatter miljømyndighederne som meget magtfulde.

Trods de mange ændringer og bemyndigelser har forløbet siden 1973 været præget af stor kontinuitet, navnlig i den forstand, at en gang indførte reguleringer ikke forsvinder igen. Men på mange felter er der sket en omfattende forgrening og detaljering af reguleringerne.

Den største omvæltning siden 1973 har været den seneste kommunalreform. Amterne spillede en meget stor rolle i miljøadministrationen indtil 2007 og havde en betydelig del af det miljøkyndige personale. Dette er nu – ligesom amternes opgaver – fordelt mellem stat og kommuner, idet de nye regioner dog løb med en række centrale opgaver på jordforureningsområdet. Indholdet af miljøreguleringen er ikke ændret ved kommunalreformen.

Reformen har dog nok medført forsinkelser af visse opgaver, herunder vandplanlægningen, jf. kap. 2.11.

---

19. Se MAD2008.137Ø og 2008.1406B.

## 2.2. Inddeling af virksomheder

Forurenende virksomheder kan efter mbl. 91 inddeles i listevirksomheder, dvs. virksomheder i kategorier, som er optaget på listerne i godkendelsesbekendtgørelsen (1458/2017), (afsnit 2.2.1. og 2.2.2.), og for hvilke der er fastsat miljøkrav i en godkendelse,

- branchebekendtgørelsesvirksomheder, dvs. virksomheder, hvis miljøforhold er reguleret ved en specifik bekendtgørelse (afsnit 2.2.3.), samt
- alle andre forurenende virksomheder og anlæg, som kan reguleres ved påbud efter mbl. § 42 (afsnit 2.2.4.).

*2.2.1. Listevirksomhed.* Listerne over særligt forurenende virksomheder er en helt afgørende del af reguleringen efter mbl. kapitel 5. De findes som bilag 1 og 2 i godkendelsesbekendtgørelsen bkg. 1458/2017. Bilag 1 svarer til EU's IE-liste og omfatter ca. 570 virksomheder. Bilag 2 omfatter i størrelsesorden 5.000 virksomheder.<sup>20</sup>

Ved kommunalreformen har man fordelt bilag 1-virksomhederne mellem stat og kommuner. De virksomheder, der har fået staten som godkendelses- og tilsynsmyndighed, er mærket (s) på listen. Det drejer sig om ca. 400 virksomheder. Kriterierne for at lægge virksomheder under staten har været teknisk kompleksitet eller fordeling over et større antal kommuner.

Hvis der på en s-virksomhed udføres andre aktiviteter omfattet af listen, får den også staten som godkendelses- og tilsynsmyndighed.

Nye virksomheder, der er nævnt på listen, skal indhente forhåndsgodkendelse, jf. § 33. Listen skal fortolkes efter ordlyden. Hvis en branche ikke er medtaget, må den reguleres med påbud efter § 42.

Det forekommer i praksis sjældent, at en regulær ny virksomhed påbegyndes uden nødvendig miljøgodkendelse. Hvis virksomheden ikke selv er opmærksom på godkendelsespligten, vil kommunen sige til under byggesagsbehandlingen. Godkendelseskravet bruges dog også som barriere over for ulovlige aktiviteter som kabelafbrænding og tilfældig deponering af affald, dvs. at de straffes under henvisning til, at udvin-

---

20. Miljøstyrelsen har på [www.miljogodkendelsesvejledningen.dk](http://www.miljogodkendelsesvejledningen.dk) udgivet en ny vejledning, som beskriver nærmere, hvordan reglerne skal forstås og anvendes.

ding af metaller af kabler eller deponering af affald står på listen, men at der ikke er meddelt godkendelse.

Godkendelseskravet gælder også *ændringer og udvidelser, som indebærer forøget forurening*. Dette 2. pkt. i § 33 volder større vanskeligheder i praksis. En del virksomheder overser godkendelseskravet.

Det følger klart af § 33, stk. 1, 2. pkt., at der ikke skal godkendelse til, når en *ændring* består i, at ældre maskiner erstattes af nye, som forurener mindre end de gamle.<sup>21</sup> Men det er f.eks. lige så klart, at en virksomhed skal have godkendelse, når den går over fra etholdsdrift til toholdsdrift. Det giver støj over et længere tidsrum og øgede udledninger i forhold til den øgede produktion.<sup>22</sup>

*Udvidelser af virksomhedens produktion* med den hidtidige teknologi vil skabe formodning for, at der skal godkendelse til. Virksomheden kommer ikke uden om godkendelseskravet ved at iværksætte yderligere renseforanstaltninger. Det tilkommer miljømyndighederne at bedømme, om renseforanstaltningerne er tilstrækkelige, og om der opstår nye problemer, der bør reguleres, jf. U.1990.938V.

*Udvidelser af produktionsarealet* skaber også formodning for, at forureningen forøges. Men er der konkret tale om, at nogle maskiner flyttes lidt rundt, uden at produktionskapaciteten øges, kan der ikke kræves godkendelse.<sup>23</sup>

Ændringer og udvidelser behandles normalt i specifikke godkendelser, som alene angår udvidelsen eller ændringen. For større virksomheder er det normalt, at man har en større samling af sådanne delgodkendelser ud over en godkendelse af virksomheden som helhed.

---

21. I ØLD af 6. december 1990 (MS VI/1) var der sket den ændring, at en cadmiumforurening var flyttet fra vandmiljøet til luften, men samtidig væsentligt formindsket. Retten statuerede, at der ikke var godkendelsespligt. – Om godkendelsespligt ved anvendelse af ændret råmateriale, se KFE 1990.172.

22. Se eksempelvis NMK-10-01272, hvor en godkendelse af udvidet driftstid blev underkendt af Miljø- og Fødevareklagenævnet, fordi den var meddelt med hjemmel i MBL § 41b. Dette burde rettelig have været MBL § 33, fordi udvidelsen af virksomhedens driftstid indebar, at bl.a. støjpåvirkningen i forhold til de omboende blev ændret, således at der ville være støj fra virksomheden i tidsrum, hvor der ikke tidligere havde været tilladt drift, og at der dermed skete en udvidelse af det tidsrum, hvori omgivelserne blev udsat for støjgener.

23. Ved Retten i Holstebros dom af 6. september 1990 om et jernstøberi var produktionsudstyr flyttet til en nybygget hal. Retten fandt ikke, at det var godkendelsespligtigt.

## 2. Miljøkrav til industri og lignende

*Forsvarets anlæg* følger nøjagtig samme regler som civile anlæg. Forsvaret skal altså have godkendelse til sine listevirksomheder og kan risikere påbud over for andre virksomheder.<sup>24</sup>

Ved visse af forsvarrets anlæg vil det dog blive krævet, at miljømedarbejderen er cleareret til at få adgang til forsvarshemmeligheder. Samme krav om clearing stiller forsvaret i forbindelse med industrivirksomheder, som fremstiller materiel til forsvarsformål.

*2.2.2. IE-virksomhed.* EU's dir. 2010/75 om Industrielle Emissioner (IE-direktivet) udgør rammen for miljøreguleringen af de største danske virksomheder. Direktivet identificerer en række brancher og tærskelværdier, der udløser krav om en miljøgodkendelse før etablering eller ved ændrede forhold på en virksomhed, der medfører forøget forurening. Disse virksomhedskategorier er i Danmark i godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1 og kaldes af samme årsag også IE-virksomheder. Bilag 1 indeholder virksomheder med et mere betydeligt forurenings-potentiale. Denne række af virksomheder skal leve op til alle krav i IE-direktivet.

For IE-virksomhederne gælder særlige regler i tillæg til dem, der i forvejen gælder for listevirksomheder.

Med IE-direktivet er der indført krav om udarbejdelse af en basistilstandsrapport i forbindelse med godkendelse, herunder i forbindelse med ændringer og udvidelser, jf. godkendelsesbekendtgørelsens kapitel 7. Basistilstandsrapporten skal danne grundlag for vurderingen af det omfang, som den sidste driftsherre skal afværge jordforurening efter en virksomheds ophør, jf. nærmere herunder under kapitel 6.1.

Reglerne om forudgående offentlighed i disse sager, jf. § 16 i bkg. 725/2017, er videreført i IE-direktivet. Myndigheden skal bl.a. annoncere om, at man har fået en ansøgning eller agter at revurdere, og give offentligheden nogle uger til at kommentere ansøgningen eller sagens akter. Indsigelserne skal behandles, selv om man ikke behøver følge dem.

Med IE-direktivet er BAT-konklusioner vedtaget og offentliggjort af EU-Kommissionen som det klare udgangspunkt blevet bindende for

---

24. Proportionalitetsbetragtninger kan dog føre til, at forsvaret får lov til at støje mere end de vejledende grænser, se KFE 1981.157 om Karup Flyveplads, der var et eksisterende anlæg. Ved nyanlæg ser det ikke ud til, at hensyn til forsvaret har særlig vægt, jf. MKN's afgørelse i KFE 1994.323 om skydebanen i Odense.

godkendelsesmyndigheden i forbindelse med godkendelse og revurdering af bilag 1-virksomheder. Indtil der foreligger en BAT-konklusion skal de såkaldte BAT-referencedokumenter lægges til grund af godkendelsesmyndigheden. Hvis hverken en BAT-konklusion eller reference foreligger, skal godkendelsesmyndigheden tage udgangspunkt i godkendelsesbekendtgørelsens bilag 5 efter høring af virksomheden, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 24. Miljøstyrelsen er som en del af arbejdet med at forbedre konkurrenceevnen i den danske industri gået aktivt ind i processen med udarbejdelse af BAT-konklusioner med oprettelsen af en national følgegruppe og omfattende dialog med danske virksomheder, herunder ved etablering af partnerskaber, afholdelse af konference mv. Bl.a. er der etableret partnerskaber for affaldsbehandling, affaldsforbrænding, vand i industrien m.fl. Nærmere om BAT under afsnit 2.3.1.

Endelig skal der som noget særligt for bilag 1-virksomheder nævnes kravet om regelmæssig revurdering af godkendelsen, jf. kapitel 15 i bkg. 725/2017. Første revurdering skal ske 8 år efter, at virksomheden er godkendt første gang, og siden skal der mindst hvert 10. år ske revurdering.

*2.2.3. Standardvilkårsbekendtgørelsen.* For at lette godkendelsesprocessen har Miljøstyrelsen udarbejdet en bekendtgørelse, jf. 1474/2017, om standardvilkår for 30 listepunkter for specifikke brancher, hvoraf 8 er optaget på godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1, og 22 er optaget på bilag 2.

Standardvilkårene er udarbejdet af Miljøstyrelsen i samarbejde med de respektive brancher og kommuner, så de er repræsentative for de typiske virksomheder inden for en bestemt branche, og vilkårene er baseret på den bedste tilgængelige teknik inden for branchen.

Standardvilkårene omhandler virksomhedernes indretning og drift, emissionsgrænseværdier for væsentlig luftforurening samt vilkår om egenkontrol m.v. Standardvilkår og de præcise oplysninger, der kræves for ansøgninger inden for den pågældende branche, fremgår således af bekendtgørelse om standardvilkår i godkendelse af listevirksomhed.

Selvom der foreligger standardvilkår, vil godkendelsesmyndigheden alligevel skulle foretage en konkret vurdering for en række vilkår med henblik på, at disse tilpasses de konkrete omgivelser. Standardvilkårene udgør således i en vis udstrækning et solidt udgangspunkt for vilkårsfastsættelsen.

2.2.4. *Virksomhed reguleret af branchebekendtgørelse eller anlægsbekendtgørelse.* Miljøkravene kan være fastsat generelt i bekendtgørelsesform, således at hele virksomheden eller en del af den er ude af den sædvanlige individuelle regulering.

Blandt de industrilignende brancher er kun *autoværksteder* og *maskinværksteder* reguleret ved en branchebekendtgørelse, der omfatter alle sider af virksomhedens drift. Det er begrundet i det store antal og ligheden mellem virksomhederne. Autoværkstedsbekendtgørelsen, bkg. 1312/2016, fastsætter bestemmelser om støj, luftforurening og afstand til naboer.<sup>25</sup> Maskinværkstedsbekendtgørelsens, bkg. 1477/2017, regulering følger samme systematik

Nye værksteder kan etablere sig uden forhåndsgodkendelse fra miljømyndigheden, kommunen; de skal blot foretage en anmeldelse. Til autoværksteder, der eksisterede ved den første bekendtgørelses ikrafttræden i 1986, kan kommunen give påbud om at overholde kravene i bkg. 1312/2016, hvis de giver anledning til væsentlige gener eller forurening. Kan problemerne ikke løses, kan der også nedlægges forbud.<sup>26</sup>

Der findes anlægsbekendtgørelser om store fyringsanlæg, gasmotorer og -turbiner samt vindmøller.<sup>27</sup> Anlægsbekendtgørelserne opstiller krav til de pågældende anlæg, men virksomheden »udenom« reguleres på sædvanlig måde ved individuel afgørelse.

*Store fyringsanlæg* på 50 MW<sup>28</sup> og derudover findes på centrale kraftværker og måske 30 industrivirksomheder. Her foreskriver bkg. 513/2016, der gennemfører dele af EU-direktiv 2010/75 om industrielle emissioner (IE-direktivet) maksimale grænser for indholdet af SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> og støv i hver m<sup>3</sup> luft, der udledes fra anlægget.<sup>29</sup>

---

25. § 2, nr. 6 i bkg. 1312/2016 definerer begrebet »forureningsfølsomt område«. Af interesse i den forbindelse er VLD af 22. maj 1995 (10. afd. B-080792). Her havde Planstyrelsen fejlfortolket karakteren af et erhvervsområde, hvor en nabo havde taget bolig (Ebeltoft-sagen).

26. Autoværkstedsbekendtgørelsen belyses i straffesagen i MAD2010.2519V.

27. Til denne kategori hører vel også bkg. 1458/2015 med senere ændringer om begrænsning af luftforurening fra mobile ikke-vejgående maskiner, der gennemfører dir. 97/68 med senere ændringer samt bkg. 1271/2017 om anlæg, der forbrænder affald og bkg. 1049/2013 om deponeringsanlæg, som er omtalt nærmere nedenfor under afsnit 2.5.2. og 2.5.3.

28. MW = megawatt og kW = kilowatt er mål for effekten af et fyringsanlæg. En moderne kraftværksblok har en effekt på f.eks. 400 MW.

29. Danske myndigheder synes indstillet på i konkrete godkendelser at stille strengere krav end direktivets. Det så man i MAD2002.699MKN vedrørende Assens Suk-

*Gasmotorer og -turbiner* mellem 120 kW og 5 MW findes på kraftvarmeværker. For at begrænse NO<sub>x</sub>-udledningen er der fastsat nationale krav, nu i bkg. 1736/2015. Anlæggene skal anmeldes til tilsynsmyndigheden, og virksomheden skal dokumentere, at de kan overholde kravene. Større gasturbiner skal godkendes individuelt.

Nye *vindmøller* skal opstilles under overholdelse af kravene i bkg. 1736/2015.<sup>30</sup> Vindmøller fra før 1. januar 2012 skal overholde kravene i den ophævede bkg. 1518/2006, mens vindmøller fra før 1. januar 2007 skal overholde kravene i den gamle bekendtgørelse, bkg. 304/1991, som dog ikke er meget forskellige. Hovedkravet i bkg. 1736/2015 er, at støjen i haven hos en nabo ikke må overstige 44 dB(A). Står vindmøllen ved boligområde eller sommerhusområde, er grænsen 39 dB(A).<sup>31</sup>

Støjen fra *forsvarets øvelsespladser* og skyde- og øvelsестerræner reguleres ved en branchebekendtgørelse, bkg. 1732/2015 med senere ændringer. Bekendtgørelsen er ganske detaljeret, idet den i et bilag angiver aktivitetsniveau for hver enkelt øvelsesplads.

I 2001 blev *benzinstationer* omfattet af en branchebekendtgørelse, 555/2001, som samtidig har krævet forbedringer. Kravene sigter mod en bedre kontrol med, om der er lækager i tankene og en større sikkerhed for, at rørføringerne er tætte. Benzinstationer har hidtil givet anledning til et betydeligt antal jordforureningssager.

I 2003 blev *renserier* reguleret, se nu bkg. 1457/2015. Der er to problemer. Det ene er indeklimaet i lejligheder ved siden af eller over renseriet. For ikke at lukke et stort antal renserier valgte Miljøstyrelsen at fastsætte en grænseværdi for tetrachlorethylen (også benævnt perchlor eller PCE), som var betydeligt højere end det, som styrelsen hidtil havde

---

kerfabrik, hvis kedelanlæg faldt ind under reglerne. Bkg. 513/2016 er udformet således, at det er muligt at fravige de angivne grænseværdier m.v. i skærpende retning.

30. Det skal bemærkes, at EU-domstolen ved sag C-290/15 har sået tvivl om gyldigheden af vindmøllestøjbekendtgørelsen, idet det ved dommen blev fastslået, at en tilsvarende bekendtgørelse fra Vallonien var en plan eller et program, der burde have været undergivet miljøvurdering efter SMV-direktivet. Efter fast praksis medfører manglende miljøvurdering, at en retsakt anses for ugyldig. Hverken Miljøstyrelsen eller de respektive klagenævn har dog taget dommen til sig, idet Miljøstyrelsen har besluttet at undergive bekendtgørelsen en miljøvurdering »for en sikkerhed skyld«. I skrivende stund har ovennævnte dom således ikke haft konsekvenser for den danske vindmøllestøjbekendtgørelse.

31. Miljøstyrelsen har i 2012 udgivet Vejledning nr. 1/2012 om Støj fra vindmøller.

arbejdet med. Det andet problem er jordforurening med perchlor. En lang række meget alvorlige grundvandsforureninger hidrører fra perchlor, der er sivet ud fra renserier. Der er forskellige forklaringer på forureningerne, men en af dem er antagelig, at perchlor har kunnet trænge gennem ledninger eller gulve af beton. Regler i bekendtgørelsen har til formål at få styr på perchloren.

2.2.5. § 42-virksomhed. Over for de virksomheder, som ikke står på listen, giver mbl. § 42 mulighed for at anvende påbud. § 42, stk. 12, vedrører erhvervsvirksomheder og faste anlæg til energiproduktion (både landbrugsejendommers halmfyre og parcelhuses brændeovne). § 42, stk. 3, vedrører nogle nærmere angivne fritidsaktiviteter. Kommunernes afgørelser om restauranter, butikker og idrætsanlæg kan ikke påklages, jf. bkg. 844/2017. Dog kan der klages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, når anlægget er kommunalt, se bekendtgørelsens § 23.<sup>32</sup> Kriteriet for klageadgang er, at den kommunale ejer skal have væsentligt indflydelse på tilrettelæggelse af driften. I MAD2014.52NMK tog Natur- og Miljøklagenævnet i en sag om støj fra byggeriet af Cityringen i København stilling til, hvornår der foreligger væsentligt indflydelse fra den kommunale ejer. Natur- og Miljøklagenævnet lagde vægt på, at Frederiksberg Kommune havde en ejerandel på 8,3 % i Metroselskabet I/S, og at man hæftede ubegrænset og solidarisk for Metroselskabets forpligtelser. Det fremgik endvidere, at Metroselskabets ansøgning om dispensation var begrundet med, at der uden dispensation måtte forventes en forsinkelse af byggeriet, hvilket vil koste Metroselskabet 1,2 – 1,5 mia. kr. plus mistede driftsindtægter ved forsinket åbning. På denne baggrund fandt Natur- og Miljøklagenævnet, at Frederiksberg Kommune havde en sådan interesse i sagens udfald, at kommunens afgørelse kunne påklages. I forhold til ejerandelen må det i modsætning til i kommunal- og selskabsretten lægges til grund, at der ikke i miljøbeskyttelseslovens begrebsverden kan sættes lighedstegn mellem væsentlig indflydelse og bestemmende indflydelse. En relativ beskedent ejerandel kan føre til væsentlig indflydelse, hvis omstændighederne i øvrigt taler for det, herun-

---

32. Et nyere eksempel er MAD2008.1508MKN om støj fra en fritidsklub. Se desuden MAD2018.74, hvor Miljø- og Fødevarerklagenævnet afviser at anse et 3 dages amatørerløb som en fritidsaktivitet.

der formentlig navnlig styrken i kommunens økonomiske interesse i sagens udfald.

Med mbl. 91 er der indført mulighed for, at de enkelte kommuner indfører lokale forskrifter for bestemte brancher.

I bkg. 844/2017 findes regler om anmeldelse til kommunen af nærmere angivne transportable anlæg, f.eks. bygningsnedrivning og støvende facadebehandling.

*Mbl. omfatter ikke transport.* Transport af farligt gods reguleres i »færdselsreglerne« på det pågældende område: Vejtransport efter regler udstedt i henhold til færdselsloven, bkg. 828/2017 (som gennemfører dir. 2008/68, jf. Kommissionens Afgørelse 2011/26), jernbanetransport efter særlige internationale regler, som administreres af DSB, osv.<sup>33</sup>

## 2.3. Miljøkrav

Meningen med det følgende er at give en idé om de principper, der bruges ved fastsættelse af miljøkrav over for forskellige typer af forurening. Virksomheden skal levere en miljøteknisk beskrivelse i overensstemmelse med bkg. 1458/2017, bilag 3 eller 4, og miljømyndigheden skal vurdere den ved at sammenholde den med relevante vejledninger og evt. bindende regler.

*2.3.1. Udgangspunktet: BAT.* EU-Kommissionen har i en række BREF-dokumenter (BAT reference documents) fastsat, hvad der betragtes som den bedste tilgængelige teknik. Konklusionerne offentliggøres som BAT-konklusioner. For bilag 1 virksomheder er EU's BAT-konklusioner som nævnt under afsnit 2.2.2. bindende, for bilag 2 er de i vidt omfang integreret i vilkårene. Det samme gælder for standardvilkårene, der også lægger sig op ad EU's definition på BAT.

BAT-konklusionerne indgår i BREF-dokumenterne. Konklusionerne kan omfatte:

- Emissionsniveauer, der er forbundet med anvendelse af BAT.
- Krav til miljøstyringssystemer.

---

33. Se betænkning 1128/1988 om transport af farligt gods og Ellen Margrethe Basse: Farligt gods ad vej og jernbane (2000).