

**Mogens Moe
Jacob Brandt**

MILJØ

8. udgave

2015

KARNOV
GROUP

Mogens Moe og Jacob Brandt

Miljøret

8. udgave/1. oplag

© Karnov Group Denmark A/S, København 2015

ISBN 978-87-619-3644-8

Omslag: Birger Gregers MDD, Frederiksberg

Sats og tryk: Narayana Press, Odder

Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse
af denne bog eller dele af den er ikke tilladt
ifølge gældende dansk lov om ophavsret.

Alle rettigheder forbeholdes.

Indholdsfortegnelse

Forord	19
1. Idéen med bogen og dens opbygning	21
1.1. Idéen med bogen	21
1.2. Bogens opbygning	22
1.3. Grundlaget for bogen	24
2. Miljøkrav til industri og lignende	25
Afsnit I: Fælles regler	25
2.1. Problemer og strategier	25
2.1.1. Mbl. 73 – en industrimiljølov	26
2.1.2. Strategier i bekæmpelsen af forureningen	26
2.1.3. Livscyklusbetragtninger	31
2.1.4. Fra naboklager til globale miljøproblemer	32
2.1.5. Danmark, EU og Verden	33
2.1.6. Mbl. 91 – kontinuitet	35
2.2. Inddeling af virksomheder	36
2.2.1. Listevirksomhed	36
2.2.2. IE-virksomhed	38
2.2.3. Standardvilkårbekendtgørelsen	39
2.2.4. Virksomhed reguleret af branchebekendtgørelse eller anlægsbekendtgørelse	40
2.2.5. § 42-virksomhed	42
2.3. Miljøkrav	43
2.3.1. Udgangspunktet: BAT	43
2.3.2. Lokalisering	46
2.3.3. Vand: Spildevand og grundvandsbeskyttelse	47
2.3.4. Luft	51
2.3.5. Støj	52
2.3.6. Risiko	55

2.3.7.	Affald fra industri og lignende aktiviteter . . .	56
2.3.8.	Eksport af visse brugte fabriksanlæg	64
2.3.9.	Egenkontrol	64
2.3.10.	Grønt regnskab. Europæisk forurenings- rapportering	65
2.4.	Yderligere miljøkrav	66
2.4.1.	8 års beskyttelse	66
2.4.2.	Vilkårsrevision efter 8 eller 10 år	68
2.4.3.	Spildevandstilladelser	69
2.4.4.	Ændring til fordel for virksomheden	69
Afsnit II:	Særlige grupper af forurenere	70
2.5.	Renseanlæg, forbrændingsanlæg og deponier	70
2.5.1.	Renseanlæg	70
2.5.2.	Affaldsforbrændingsanlæg	72
2.5.3.	Deponier (Lossepladser)	73
2.6.	Kraftværker	75
2.7.	Genteknologi	77
2.8.	Biler og anden landtransport	79
2.8.1.	Luftforurening	79
2.8.2.	Støj	80
2.9.	Fly og lufthavne	82
2.10.	Forurening fra skibe m.v. Havmiljøloven. Broprojekterne	83
Afsnit III:	Miljøkrav uden adressat	86
2.11.	Krav til miljøtilstanden	86
2.11.1.	Krav til vandkvalitet	86
2.11.2.	Luftkvalitet	92
2.11.3.	Støjbelastning	93
Litteratur		94
3.	Miljøkrav til landbrug og lignende	97
3.1.	Problemer og strategier	97
3.1.1.	NPO-redegørelse 1984	97
3.1.2.	Vandmiljøplan I 1987 (VMP I)	98

3.1.3.	»Bæredygtigt landbrug« 1991	99
3.1.4.	Vandmiljøplan II 1998 (VMP II)	99
3.1.5.	Vandmiljøplan III og Grøn Vækst 1 og 2	100
3.1.6.	Natur- og Landbrugskommissionen. Vækstplan for Fødevarer	100
3.1.7.	Danmark, EU og Verden	101
3.2.	Miljøministeriets krav	103
3.2.1.	Udviklingen	103
3.2.2.	Lov om miljøgodkendelse af husdyrbrug. Hovedidéer	104
3.2.3.	Lugt	106
3.2.4.	Øvrige miljøkrav ved godkendelsen	106
3.2.5.	Harmonikrav	106
3.2.6.	Andre krav vedrørende husdyrgødning	107
3.2.7.	Reduktion af brugen af plantebeskyttelses- midler	108
3.2.8.	Slambekendtgørelsen. Bioaske	109
3.2.9.	Vådområder	110
3.2.10.	Markafbrænding af halm	110
3.2.11.	25 m beskyttelseszone omkring boringer	110
3.3.	Fødevarerministeriets krav og tilskud	110
3.3.1.	Grønne marker/efterafrøder	111
3.3.2.	Gødning	111
3.3.3.	Sprøjtejournaler m.m.	112
3.3.4.	Tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (MVJ) m.v	112
3.3.5.	Randzoner indtil 10 m	113
3.4.	Pelsdyrfarme	113
3.5.	Vandløbslov og okkerlov	114
3.5.1.	Dræningsretten. Okkerloven	114
3.5.2.	Regulering og rørlægning. Restaurering	115
3.5.3.	Vedligeholdelse. Regulativer	115
3.5.4.	2 m bræmmer	116
3.6.	Akvakultur	117
Litteratur		120

6.6.1.	Villaolietanke	186
6.6.2.	Undersøgelsespåbud	189
6.6.3.	Oprydningspåbud	191
6.6.4.	Specielle påbud efter jordforureningsloven . .	193
6.6.5.	Oprydning efter ophørt virksomhed. Basistilstandsrapport	194
6.6.6.	Påbud efter bygge-loven	195
6.6.7.	Påbud, forbud m.v. efter byfornyelsesloven . .	195
6.7.	Genanvendelse af forurenede jord	197
6.8.	Jordflytning og ren jord i råstofgrave	198
6.9.	Anke og søgsmål	199
6.10.	Forholdet mellem private parter	200
6.10.1.	Forholdet mellem køber og sælger	200
6.10.2.	Forholdet mellem udlejer og lejer	203
	Litteratur	204
7.	Naturbeskyttelse	206
7.1.	Naturbeskyttelsens udvikling	206
7.2.	Fredning	207
7.3.	Adgangsregler	210
7.4.	Beskyttelseslinjer	213
7.5.	Biotopbeskyttelse	217
7.5.1.	Den nationale biotopbeskyttelse. Naturparker	217
7.5.2.	Udpegning af internationale naturbeskyttelsesområder	220
7.5.3.	EU-krav til administration af Natura 2000-områder	222
7.5.4.	Gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.	224
7.5.5.	Gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.	226
7.5.6.	Biodiversitet	228
7.6.	Andre naturbeskyttelsesregler	231
7.7.	Jagtloven	233

7.8.	Skovloven	233
7.9.	Råstofloven	236
	Litteratur	238
8.	Planlægning	239
8.1.	Planlovens historie og hovedbudskaber	240
8.2.	Grænser for planlægning: Udlæg til uønsket anvendelse	241
8.2.1.	Hvor tæt kan kommunen regulere?	241
8.2.2.	Krav om overtagelse efter pl. § 48 eller § 49 . .	244
8.2.3.	Ændret anvendelse	246
8.3.	Ministerindgriben	248
8.3.1.	Landsplandirektiver	249
8.3.2.	Call in	249
8.3.3.	Veto	250
8.3.4.	Ørestaden	251
8.3.5.	Detailhandelsstruktur	252
8.3.6.	Kystzonen	254
8.3.7.	Hovedstadsområdet	255
8.3.8.	Vindmøller	255
8.4.	Kommuneplan	257
8.4.1.	Kommuneplanen	257
8.5.	Vurdering af virkninger på miljøet – VVM og miljøvurdering	258
8.5.1.	Reglernes baggrund og udvikling	258
8.5.2.	VVM-pligten ifølge bilag 1	259
8.5.3.	VVM-pligten ifølge bilag 2	261
8.5.4.	VVM-processen	262
8.5.5.	VVM-tilladelser	264
8.5.6.	Anlægslove	264
8.5.7.	Miljøvurdering	266
8.6.	Lokalplanlægning	268
8.6.1.	Lokalplanpligt	268
8.6.2.	Forbud efter pl. § 14	270
8.6.3.	Dispensation fra lokalplan	271

11.4.	Implementering og overvågning	339
11.4.1.	Retlig implementering	339
11.4.2.	Fysisk implementering	340
11.4.3.	Miljøagenturet	343
11.5.	EU som ramme for danske beslutninger på miljø- området	343
11.5.1.	Processen	343
11.5.2.	Indholdet af dansk miljøret	345
11.5.3.	EU-retten i den konkrete danske sag	345
11.5.4.	Dynamisk fortolkning	349
11.6.	Andre internationale forpligtelser på miljøområdet	349
11.6.1.	Gennem EU	349
11.6.2.	FN/UNEP	350
11.6.3.	UNECE (FN's regionale organisation for Europa)	351
11.6.4.	IMO. Havmiljø	352
11.6.5.	WTO	352
11.6.6.	Traktatretten i øvrigt	353
	Litteratur	353
12.	Statslige myndigheder	355
12.1.	Folketinget	355
12.2.	Miljøministeriet og dets styrelser	357
12.2.1.	Minister og departement	358
12.2.2.	Styrelserne centralt	359
12.2.3.	Decentralt placerede medarbejdere	361
12.3.	Natur- og Miljøklagenævnet	361
12.3.1.	Loven om Natur- og Miljøklagenævnet	361
12.3.2.	Nævnet i den læge sammensætning	362
12.3.3.	Den sagkyndige sammensætning	364
12.4.	Andre ministerier	365
12.4.1.	Fødevareministeriet	366
12.4.2.	Transportministeriet	367
12.4.3.	Klima-, Energi- og Bygningsministeriet	367
12.4.4.	Beskæftigelsesministeriet/Arbejdstilsynet	368
12.4.5.	Skatteministeriet	368

12.5.	Øvrige statslige myndigheder	368
12.5.1.	Statsforvaltningerne	368
12.5.2.	Fredningsnævn	370
12.5.3.	Taksationskommissioner	370
	Litteratur	371
13.	Kommuner og driftsorganisationer m.v.	372
13.1.	Baggrund	372
13.2.	Kommunerne	374
13.2.1.	Politisk niveau	374
13.2.2.	Forvaltning	375
13.2.3.	Myndighedsopgaver. Kvalitetssikring	375
13.3.	Driftsorganisationer	377
13.3.1.	Affald	377
13.3.2.	Vandsektoren	378
13.4.	Regionerne	381
13.4.1.	Jordforurening	381
13.4.2.	Råstofplanlægning	381
	Litteratur	381
14.	Særtræk ved sagsbehandlingen	382
14.1.	Afgørelser er knyttet til ejendommen	382
14.1.1.	Overdragelsessituationer	383
14.1.2.	Ejer/lejer-situationer	384
14.1.3.	Grundejeransvar	384
14.2.	Partsstatus og kontradiktion	386
14.2.1.	Partsstatus	386
14.2.2.	Kontradiktion i konkrete sager	387
14.2.3.	Høring af offentligheden	389
14.2.4.	Generelle regler	389
14.3.	Aktindsigt	390
14.4.	Klageret	391
14.4.1.	Naboers klageret	392
14.4.2.	Foreningers klageret	395
14.4.3.	Klagefrist. Underretning. Indgivelse af klage	396
14.4.4.	Afskæring af klage	396

14.4.5.	Søgsmålsberettigelse	397
14.4.6.	Søgsmålsfrist	398
14.4.7.	Omkostninger ved klage og søgsmål	400
14.5.	Opsættende virkning	401
14.5.1.	Før tilladelse er udnyttet	401
14.5.2.	Når tilladelse er udnyttet	403
14.6.	Aftaler	404
14.6.1.	Udviklingen gennem 1990'erne	404
14.6.2.	Frivillige aftaler	405
14.6.3.	§ 10-aftaler	406
14.6.4.	Forhold til konkurrencelovgivning og EU	406
14.6.5.	Aftaler med enkelte virksomheder	407
14.7.	Dirigerende adfærd	407
	Litteratur	408
15.	Håndhævelse	409
15.1.	Problemer og strategier	409
15.1.1.	Tiden forud for håndhævelsesbetænkningen fra 1983	409
15.1.2.	Håndhævelsesbetænkning og -lov	410
15.1.3.	Tilsynsbetænkning 1985	411
15.1.4.	Håndhævelseslov 1997. Straffelovens § 196	411
15.1.5.	Ulovlig helårsbeboelse 1998	412
15.1.6.	Havmiljølov 2000	412
15.1.7.	Retssikkerhedsloven 2004	412
15.1.8.	Bødekatolog 2008 for miljøbeskyttelsesområdet	413
15.1.9.	Direktivet om harmonisering af miljøstraffe 2008	414
15.1.10.	Bødekatolog 2015 for naturbeskyttelsesområdet	414
15.2.	Tilsynsmyndighedens særlige redskaber	414
15.2.1.	Adgang uden retskendelse	414
15.2.2.	Ret til at kræve oplysninger om forurening	415
15.2.3.	Selvanmeldelse	417
15.3.	Tilsyn og opfølgning af tilsyn	417

15.3.1.	Tilsyn	417
15.3.2.	Tilsynsmyndighedens pligt til at stoppe ulovligt forhold	419
15.3.3.	Konsekvenser af håndhævelsessvigt	420
15.4.	Administrativ håndhævelse	421
15.4.1.	Konstitutive og konstaterende retsakter	422
15.4.2.	Retlig lovliggørelse. Fristforlængelse	423
15.4.3.	Henstilling (»aftale«)	425
15.4.4.	Indskærpelse	426
15.4.5.	Standsningspåbud og forbud	426
15.4.6.	Fysisk lovliggørelse	428
15.4.7.	Selvhjælp. Ophørt virksomhed	432
15.5.	Miljøerstatning og anden civilretlig håndhævelse	434
15.5.1.	Fogedbistand	434
15.5.2.	Arrest	434
15.5.3.	Erstatningssøgsmål	435
15.5.4.	Miljøskadeloven	438
15.6.	Politianmeldelse og sagsbehandling før retten	440
15.6.1.	Tilsynsmyndighedens politianmeldelser	440
15.6.2.	Private politianmeldelser	441
15.6.3.	Politiets og anklagemyndighedens behandling af sagen	442
15.6.4.	Hvem tiltales?	442
15.6.5.	Beregning af økonomisk fordel	444
15.6.6.	Påstand om bøde og konfiskation	445
15.6.7.	Sagsafslutning ved bødeforelæg	446
15.7.	Retspraksis I: Strafbart forhold?	446
15.7.1.	Fortolkningsspørgsmål	446
15.7.2.	Bevis: analyser og målinger	448
15.7.3.	Tilregnelser	449
15.7.4.	Forældelse	450
15.8.	Retspraksis II: Strafudmåling	451
15.8.1.	Udvikling	451
15.8.2.	Industri m.m. Formelle overtrædelser	453
15.8.3.	Industri m.m. Miljøskadelige overtrædelser	453
15.8.4.	Kommuners/forsyningsvirksomheders overtrædelser	457

15.8.5. Landbrugets overtrædelser	458
15.8.6. Skærpende omstændigheder. Frihedsstraf . . .	459
15.8.7. Andre erhvervsmæssige overtrædelser	461
15.8.8. Privates overtrædelser	463
15.8.9. Menneskerettigheder	463
15.8.10. Vurdering	463
15.9. Andre spørgsmål i tilknytning til dommen	465
15.9.1. Rettighedsfrakendelse	465
15.9.2. Tvangsbøder	465
15.9.3. Sagsomkostninger	466
15.9.4. Anke	466
Litteratur	467
Forkortelser	468
Register over afgørelser	471
Stikordsregister	481

Forord

8. udgave er ajourført til 1. juni 2015. Ajourføringen af 7. udgave er i lighed med de øvrige ajourførte udgaver motiveret af lovgivningens konstante forandring. Både EU-direktiver og ren national lovgivning er løbende under udvikling, ligesom flere markante domme kalder på omtale. Bogen fokuserer som hidtil på de mest centrale miljøspørgsmål under hovedoverskrifterne miljøbeskyttelse, naturbeskyttelse og planlægning. Det svarer i det væsentlige til miljøministeriets område. Klimaspørgsmålet er fortsat en del af fremstillingen, idet vi anser det som en naturlig del af den miljøretlige disciplin.

Bogens hovedsigte er overblik. Praktiseres rådgivning om eller sagsbehandling af miljøretlige spørgsmål er det vores anbefaling, at bogens generelle kapitler læses samlet som baggrund. Selvom områdets udvikling over tid, organisering af myndigheder, EU-traktaten eller lignende kan forekomme uvedkommende for løsningen af en konkret sag, vil sådan baggrundsviden efter vores opfattelse styrke enhver rådgivning eller sagsbehandling på miljøområdet. Dertil kommer, at de enkelte områder ofte skal ses i en sammenhæng – eksempelvis skal en virksomhed, der vil etablere sig, ofte have en miljøgodkendelse, men det er naturligvis ligeså relevant at sikre sig, at det korrekte planlægningsmæssige grundlag er tilvejebragt, og at evt. konflikter med beskyttet natur håndteres med de fornødne dispensationer. Lovgivningen er opdelt efter faglige områder, men virkeligheden hænger sammen på kryds og tværs af styrelser og regulering.

Prioriteringen af stoffet har været hård. Vi har lagt vægten på de sagstyper, som man hyppigst møder i praktisk virksomhed. Men også på, at man skal forstå, hvordan systemerne hænger sammen.

Målgrupperne er som hidtil studerende, miljømedarbejdere, advokater og andre, der arbejder med miljøspørgsmål.

Der er heller ikke i denne udgave gengivelse af reglerne. Dem går vi ud fra, at læseren henter i Retsinformation eller Lovtidende.

Domme finder man omtalt i teksten eller noter, alt efter hvad der er mest pædagogisk. Vi har medtaget principielle og illustrerende domme, men ikke forsøgt at være udtømmende. Dertil er der nu for mange afgørelser.

8. udgave markerer desuden et generationsskifte, hvor bogens ophavs- og idémand medvirker for sidste gang. I 8. udgave har vi delt ansvaret for de enkelte kapitler mellem os, men vi har kvalitetssikret og afgivet bemærkninger til de kapitler, som vi ikke har haft den ajourførende hånd på. Fremadrettet vil denne udgaves medvirkende forfatter forestå ajourføringen af fremstillingen alene. Bogen vil blive videreført med respekt for den oprindelige idé og struktur.

København, juni 2015

Mogens Moe
mogens@advokat-moe.dk

Jacob Brandt
jab@bechbruun.com

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. Miljøret afgrænses i denne udgave af bogen stort set som det sagsområde, der hører under Miljøministeriet.

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, men har også spredt sig til Naturstyrelsen, Energistyrelsen og Fødevareministeriet (tidl.: Landbrugsministeriet). *Naturbeskyttelse* finder man i Europa næsten altid i samme ministerium som miljøbeskyttelse. Her i landet er Naturstyrelsen den centrale myndighed. *Planlægning* har man i Danmark valgt at placere i Miljøministeriet. Det gør man også i nogle andre europæiske lande, men det er langt fra en given sag.

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 Miljøministeriet og dets styrelser. For en lærebog som denne betyder det, at den må ajourføres med få års mellemrum. 8. udgave er fremkaldt af den almindelige vækst i regelværket samt flere markante domme. På regelsiden er der ligeledes 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.

Hensigten med bogen er at give overblik over de mange og komplekse regelsæt, der regulerer fysisk planlægning, miljø og natur i Danmark. Bogen dækker det, der i Danmark normalt opfattes som miljøspørgsmål, nemlig miljøbeskyttelse, naturbeskyttelse og planlægning. Fokus er på de sagstyper, man hyppigst møder i praktisk virksomhed. Samtidig er det bogens formål at vise, hvordan systemerne hænger sammen. Tillige gennemgås EU-miljøretten, da den ofte har afgørende betydning, når miljøretlige problemer skal analyseres til bunds – særligt når det drejer sig om affald, kemiske stoffer, naturbeskyttelse eller VVM.

8. udgave er ajourført til 1. juni 2015. Ajourføringen af 8. udgave er i lighed med de øvrige ajourførte udgaver motiveret af lovgivningens konstante forandring. Både EU-direktiver og ren national lovgivning er løbende under udvikling, ligesom flere markante domme kalder på omtale. Blandt markante forandringer kan nævnes implementeringen af EU's direktiv for industrielle emissioner, som i visse situationer gør op med forureneren betaler-princippet, eller Natur- og Miljøklagenævnets underkendelse af samtlige danske vandplaner, som skulle have implementeret vandrammedirektivet.

Målgruppen er alle, der arbejder med konkrete miljøsager, f.eks. jurister, advokater, miljømedarbejdere i kommuner, regioner og virksomheder samt deres rådgivere, da bogen er velegnet som opslagsværk. Bogen er også egnet som lærebog for studerende.

Advokat, lic.jur. *Mogens Moe* var indtil 1994 chef for Miljøstyrelsens Tilsyns- og Lovkontor. Derefter har han praktiseret som advokat med miljøsager som speciale. Han er i dag indehaver af advokatfirmaet Mogens Moe.

Advokat *Jacob Brandt* har siden 2004 beskæftiget sig med miljøretten. Efter kortvarig ansættelse som forskningsassistent i universitetsmiljøet var han i et par år i Miljøstyrelsens juridiske enhed, før han skiftede til advokatbranchen. Han er i dag specialistadvokat hos advokatfirmaet Bech-Bruun, hvor han fokuserer på offentligretlige spørgsmål inden for miljø, natur, planlægning og forsyning.

