

Miljø- og fødevarelovgivningens fremtidige struktur

Afrapportering fra Ekspertpanelet vedrørende
en fremtidig struktur for miljø- og
fødevarelovgivningen

Juni 2017

Indhold

1. Indledning.....	3
1.1. <i>Ekspertpanelets nedsættelse og kommissorium</i>	3
1.2. <i>Ekspertpanelets sammensætning og arbejde.....</i>	4
2. Sammenfatning af ekspertpanelets anbefalinger.....	5
3. Særligt om ekspertpanelets anbefalinger på det miljøretnlige område.....	9
4. Ekspertpanelets overvejelser om Miljø- og Fødevarerministeriets udkast til en fremtidig lovstruktur.....	13
4.1. <i>Overvejelser om lovstrukturarbejdets rammer</i>	13
4.1.1. <i>Afgrænsningen af arbejdet vedrørende den fremtidige struktur af miljø- og fødevarerlovgevingen</i>	13
4.1.2. <i>Arbejdsdelingen mellem love og administrative forskrifter samt brug af bemyndigelsesbestemmelser ..</i>	15
4.2. <i>Overvejelser om lovstrukturudkastet</i>	17
4.2.1. Tværgående love	17
4.2.1.1. Miljømålsloven	17
4.2.1.2. Miljøvurderingsloven	20
4.2.1.3. Miljøoplysningsloven	22
4.2.1.4. Miljøskadeloven	25
4.2.1.5. Miljøforvaltningsloven.....	27
4.2.2. Sektorlove	35
4.2.2.1. Natur- og biodiversitetsloven	35
4.2.2.2. Vand- og spildevandsforsyningsloven, lov om oversvømmelse m.v. og lov om vandløb m.v.	38
4.2.2.3. Miljøloven	46
4.2.2.4. Havmiljøloven	50
4.2.2.5. Råstofloven	51
4.2.2.6. Affaldsressourceloven.....	52
4.2.2.7. Landbrugs-, plante-, foderstof-, biavl-, landbrugsstøtte-, landdistriktsfonds-, mark- og vejfreds- og hegnsloven	53
4.2.2.8. Fødevarerloven og økologiloven.....	55
4.2.2.9. Fiskeriloven og lov om Hav- og fiskerifonden	55
4.2.2.10. Dyrevelfærdsloven	56
4.2.2.11. Dyresygdomsloven.....	60
4.2.2.12. Dyrlægeloven	60
4.2.2.13. Lov om sikring af dyrepatogener	60
4.2.2.14. Kemikalieloven	60
4.2.2.15. Genteknologiloven (GMO-loven)	62
5. Bilag.....	64
5.1. <i>Kommissorium for Ekspertpanelet vedrørende en fremtidig struktur for miljø- og fødevarerlovgevingen</i>	64
5.2. <i>Bilag til ekspertpanelets udtalelse om miljømålsloven.....</i>	65

1. Indledning

1.1. Ekspertpanelets nedsættelse og kommissorium

Miljø- og fødevareministeren har i november 2015 igangsat et arbejde med det formål at skabe en enklere, klarere og mere sammenhængende lovstruktur på Miljø- og Fødevareministeriets område. Ambitionen er at udvikle en model for miljø- og fødevarelovgivningens fremtidige struktur, der kan udgøre inspiration for de kommende års lovgivning.

Miljø- og fødevarelovgivningen er gennem årene blevet for omfattende og uoverskuelig. Den består i dag af godt 100 love og 1400 bekendtgørelser. Mange af dem er et resultat af dansk gennemførelse af en lang række EU-forskrifter og internationale konventioner og aftaler. Politikere, erhvervs- og interesseorganisationer samt eksperter inden for ministeriets område har peget på behovet for en grundlæggende reform af dele af lovgivningen på Miljø- og Fødevareministeriets område, ligesom regeringsnedsatte kommissioner og udvalg er nået til samme konklusion.

Efter inddragelse af alle berørte erhvervs- og interesseorganisationer har Miljø- og Fødevareministeriet i oktober 2016 udarbejdet et forslag til en model for en fremtidig struktur for miljø- og fødevarelovgivningen. Modellen viser, hvordan Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning kan struktureres, hvis den skulle bygges op fra grunden. Lovstrukturmodellen indeholder en overordnet beskrivelse af de love, som fremtidens lovgivning på Miljø- og Fødevareministeriets område kan bestå af.

Til at vurdere og kommentere dette forslag har miljø- og fødevareministeren nedsat dette ekspertpanel. Ifølge kommissoriet (se afsnit 5.1.) skal panelet foretage en kritisk gennemgang og vurdering af Miljø- og Fødevareministeriets forslag til en lovstrukturmodel, der i al væsentlighed tager udgangspunkt i den gældende lovgivning.

Ekspertpanelet skal således vurdere den foreslåede lovstrukturmodels egnethed til at udgøre inspiration for de kommende års lovgivning på Miljø- og Fødevareministeriets område, herunder om lovstrukturmodellen samlet set vil bidrage til at

- øge overskueligheden og brugervenligheden af Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning for borgere, virksomheder og organisationer,
- lette myndighedernes administration af Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning og understøtte en hurtigere, mere ensartet og forudsigelig myndighedssagsbehandling,
- skabe en større klarhed i arbejdsdelingen mellem lovene på Miljø- og Fødevareministeriets område, og
- klargøre implementeringen af EU-retten.

Ekspertpanelet skal pege på fordele og ulemper ved den foreslåede lovstrukturmodel samt foreslå de tilpasninger af modellen, som efter panelets vurdering i højere grad vil bidrage til at nå de ovenfor angivne mål.

Ekspertpanelets opgave er ved kommissoriet afgrænset til Miljø- og Fødevareministeriets eksisterende lovgivning og en stillingtagen til den af ministeriet udarbejdede model for en fremtidig lovstruktur. Panelet skal ikke komme med forslag til nye krav eller regler, der ændrer beskyttelsesniveauet, medfører erhvervsøkonomiske omkostninger, administrative byrder eller statsfinansielle udgifter.

1.2. Ekspertpanelets sammensætning og arbejde

Som medlemmer af ekspertpanelet udpegedes følgende personer:

- Kommitteret ved Folketingets Ombudsmand, Jens Møller (formand)
- Professor Ellen Margrethe Basse, Aarhus Universitet
- Professor Helle Tegner Anker, Københavns Universitet
- Professor Peter Pagh, Københavns Universitet
- Advokat Håkun Djurhuus, Bech-Bruun
- Advokat Flemming Elbæk, Haugaard·Braad

Ekspertpanelet har afholdt 14 møder.

Ekspertpanelet er blevet sekretariatsbetjent af Miljø- og Fødevareministeriet (chefkonsulent Christian Østrup, specialkonsulent Christian Leif Aarestrup Vind, fuldmægtig Sanne Hjorth Henriksen og stud.jur. Camilla Schjølin Larsen).

På ekspertpanelets vegne, den 28. juni 2017

Jens Møller

2. Sammenfatning af ekspertpanelets anbefalinger

Ekspertpanelet vil gerne indledningsvis kvittere for, at Miljø- og Fødevareministeriet har igangsat arbejdet med en ny struktur for ministeriets lovgivning. Et lovstrukturarbejde af dette omfang er en tiltrængt nyskabelse i dansk forvaltningspraksis. Ministerierne har tidligere i for høj grad foretaget reparationer på de enkelte love. Hvis lov kvaliteten skal forbedres, er det nødvendigt at løfte sig op i helikopterperspektiv og se især miljølovgivningen som en helhed.

Efter ekspertpanelets vurdering er lovgivningen på Miljø- og Fødevareministeriets område blevet for indviklet og uoverskuelig. Omfanget og kompleksiteten af lovgivningen gør den svær at efterleve for borgere og virksomheder samt vanskelig at administrere for myndighederne. Kompleksiteten er særlig udtalt for den lovgivning, der hørte under det tidligere Miljøministerium, og det er da også navnlig denne lovgivning, der har været udsat for kritik.

Ekspertpanelet finder i øvrigt ikke, at der er en naturlig sammenhæng mellem det, der karakteriserer på den ene side miljølovgivningen og på den anden side veterinær-, landbrugs-, fiskeri- og fødevarerlovsgivningen, som kan begrunde, at der tilstræbes en samordning af disse lovområder. Lovområderne er i øvrigt heller ikke i EU's lovgivning baseret på en naturlig sammenhæng, og landbrugs-, fiskeri- og fødevarerområdet er tillige præget af regulering via EU-forordninger. Det vil således også fremover være hensigtsmæssigt at sondre mellem henholdsvis miljø-, veterinær-, landbrugs-, fiskeri- og fødevarerlovsgivning som særskilte retsområder. Der er dog visse grænseflader, som det er hensigtsmæssigt at være opmærksom på. Det gælder bl.a. den del af landbrugs- og fiskerilovgivningen, der primært sigter mod varetagelse af natur- og miljøhensyn, samt dele af fødevarerlovsgivningen, hvor der både varetages miljø- og sundhedshensyn, f.eks. vedrørende genetisk modificerede organismer.

Ligeledes finder ekspertpanelet ikke, at opbygningen af Miljø- og Fødevareministeriets udkast til en fremtidig lovstruktur er hensigtsmæssig, idet f.eks. kemikalieloven og genteknologiloven efter panelets vurdering burde være blevet placeret sammen med miljølovene. For at sikre overensstemmelse med panelets rapport og Miljø- og Fødevareministeriets udkast til lovkompasset har panelet dog besluttet at følge samme opbygning.

På den baggrund kan ekspertpanelet anbefale, at der gennemføres en grundlæggende forenkling og modernisering af navnlig miljølovgivningen. Panelet kan ligeledes anbefale, at moderniserings- og forenklingsarbejdet sker på baggrund af en enkel, klar og sammenhængende lovstruktur, der udarbejdes med udgangspunkt i panelets anbefalinger.

Idet ekspertpanelet i øvrigt henviser til afrapporteringen, skal panelet fremhæve følgende konklusioner og anbefalinger:

- Miljø- og Fødevareministeriets lovstrukturmodel er afgrænset til ministeriets ressortlovgivning. Ekspertpanelet finder ikke denne afgrænsning hensigtsmæssig. Efter

panelets vurdering vil den valgte afgrænsning kunne føre til resultater, som vil være i direkte modstrid med det overordnede mål om en enklere, klarere og mere sammenhængende lovstruktur. Afgrænsningen medfører således, at store og centrale lovområder med tætte grænseflader til Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning, herunder planloven¹, udstykningsloven² og byggeloven³, ikke indgår i arbejdet.

- Miljø- og Fødevareministeriet bør følge gældende retningslinjer for arbejdsdelingen mellem love og administrative forskrifter. Overordnede og principielle retningslinjer inden for et givent retsområde bør fastlægges af lovgivningsmagten og ikke af forvaltningen, og der er derfor grænser for, hvor vidtgående en bemyndigelse til administrationen kan være. Omvendt er der ofte væsentlige behov for at overlade dele af regelfastsættelsen til administrationen.
- Bemyndigelsesbestemmelser skal formuleres så præcist som muligt, og der skal i lovbemærkningerne til bemyndigelsesbestemmelserne så udførligt som muligt redegøres for den påtænkte anvendelse af bemyndigelsen. Skal bemyndigelsesbestemmelsen anvendes til implementering af EU-regler, bør der ganske klart i lovbemærkningerne redegøres for hvorvidt, og i givet fald, i hvilket nærmere præcist omfang bemyndigelsen kan udnyttes til at gå videre end EU-retten kræver og på hvilken måde dette skal ske. Efter ekspertpanelets opfattelse følger det af legalitetsprincippet, at en bemyndigelse til at gennemføre EU-regler ikke indeholder hjemmel til at gå videre end EU-retten kræver. Da der eventuelt kan være behov for, at dansk ret på enkelte punkter går videre end EU-retten, forudsætter det, at Folketinget ved behandling af bemyndigelseslovgivning til gennemførelse af EU-lovgivning har taget udtrykkelig stilling hertil. I situationer hvor der efterfølgende vedtages nye EU-regler, bør Folketinget efter panelets opfattelse ved implementeringen ligeledes tage udtrykkelig stilling til hvorvidt, og i givet fald, i hvilket omfang den danske gennemførelse af senere EU-lovgivning skal gå videre end EU-retten kræver.
- Ekspertpanelet kan generelt anbefale, at tværgående regler i størst muligt omfang samles i tværgående love. Flere bestemmelser på miljøområdet – og i mindre grad fødevareområdet – har en generel og tværgående karakter. Det gælder eksempelvis bestemmelser om miljøvurdering, miljøskade, offentlighed om miljøoplysninger, sagsbehandling, klage og søgsmål, der finder anvendelse på tværs af forskellige sektorområder inden for Miljø- og Fødevareministeriets ressort, og som i et vist omfang også rækker ind på andre ministerområder. Med en tværgående regulering opnås et bedre overblik over lovgivningen samt en ensartet fortolkning og anvendelse af bestemmelserne på tværs af sektorområderne.

¹ Lovbekendtgørelse 1529/2015 om planlægning.

² Lovbekendtgørelse 1213/2013 om udstykning og anden registrering i matriklen.

³ Lovbekendtgørelse 1178/2016.

- For så vidt angår de ikke-tværgående regler anbefaler ekspertpanelet at samle bestemmelser med samme formål, beskyttelseshensyn og reguleringsobjekt, eksempelvis de eksisterende bestemmelser om beskyttelse og benyttelse af naturen samt om forebyggelse og bekæmpelse af forurening, som er spredt ud på en række love.
- Ekspertpanelet kan i øvrigt generelt anbefale, at der så vidt muligt skabes overensstemmelse mellem strukturen for Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning og strukturen og perspektivet i EU-reguleringen. En ensartet struktur vil gøre det nemmere for borgere og virksomheder at få overblik over en regulering, der i vidt omfang er bygget på – og skal respektere – EU's miljøregulering. Det må dog bemærkes, at der ikke nødvendigvis er tale om en klar struktur i EU's miljøregulering.
- Af konkrete anbefalinger til nye lovgivningsinitiativer skal ekspertpanelet særligt pege på følgende forslag til nye hovedlove:
 - Miljøforvaltningsloven, der vil have vidtrækkende betydning for sagsbehandlingen på miljøområdet for både borgere, virksomheder og myndigheder. Det er panelets vurdering, at loven vil kunne bidrage til at højne kvaliteten af afgørelserne på det miljøretlige område.
 - Natur- og biodiversitetsloven, der vil sikre en sammentænkning af benyttelse af naturen som ressource, beskyttelsen af naturen og sikring af offentlighedens adgang til naturen. Sammentænkningen af benyttelse og beskyttelse er en afgørende måde at sikre, at der sker den korrekte interesseafvejning mellem de forskellige beskyttelseshensyn.
 - Vandloven, der vil samle reguleringen af grundvand, overfladevand og kystvande i én lov. Hermed opnås en mere helhedsorienteret og sammenhængende regulering, der i højere grad end i dag matcher EU-lovgivningens struktur og fokus på beskyttelse af økosystemer.
 - Miljøloven, der på sigt samler regler om forebyggelse og bekæmpelse af forurening i én lov. Hermed opnås en mere samlet og sammentænkt miljøbeskyttelsesregulering til gavn for virksomheder og myndigheder.
- Med hensyn til gennemførelsen af lovstrukturmodellen skal ekspertpanelet pege på, at en forberedelse, udarbejdelse og gennemførelse af et så omfattende og ambitiøst lovarbejde vil tage en årrække. Panelet anbefaler, at der indledningsvist er fokus på udarbejdelse af den foreslåede miljøforvaltningslov, da den vil have vidtrækkende betydning for sagsbehandlingen på miljøområdet. Panelet vurderer, at der – på grund af arbejdets vanskelige og tværgående karakter - bør nedsættes et ekspertudvalg til at bistå Miljø- og Fødevareministeriet under udarbejdelsen af loven. Ekspertbistand bør i øvrigt generelt overvejes i forbindelse med arbejdet med de store og principielle love på ministeriets område.

Som anført i ekspertpanelets kommissorium har panelet forholdt sig til både miljølovgivningen og landbrugs- og fødevarerlovsgivningen. Panelet er kommet med flest anbefalinger på det

miljøretlige område, hvilket hænger sammen med, at det netop er miljølovgivningen, som særligt har været udsat for kritik.

3. Særligt om ekspertpanelets anbefalinger på det miljøretlige område

Med afsæt i ekspertpanelets ekspertise inden for miljøretten finder panelet anledning til at fremhæve, at anbefalingerne vedrørende miljølovgivningen skal læses i lyset af de særlige udfordringer, der er forbundet med udarbejdelse af miljølovgivning. Der skal her nævnes nogle konkrete eksempler på de særtræk, der karakteriserer miljølovgivningen.

Miljøkvalitet og økosystemperspektiv

Miljølovgivningen har som ét af sine centrale formål at bidrage til, at kvaliteten af det omgivende miljø og de medier/ressourcer (luft, vand, jord, økosystemer og biodiversitet), som mennesker og andre levende væsener er afhængige af, har en kvalitet, der sikrer gode livsbetingelser.

Miljøkvaliteten er imidlertid afhængig af mange forskellige påvirkninger – både naturgivne omstændigheder (herunder klimaændringer), langtransporterede, diffuse og konkrete forureningskilder samt udnyttelsen af ressourcerne – hvorfor det er yderst kompliceret at udforme en måleffektiv lovgivning.

Ikke desto mindre er det forudsat i såvel international som EU-lovgivning, at hensynet til miljøkvaliteten indgår som et styrende element i miljølovgivningen, ligesom det ofte forudsættes, at der anlægges et økosystemperspektiv, dvs. at lovgivningen skal tage udgangspunkt i en helhedsorienteret miljøforvaltning, herunder samspillet med naturgivne forhold og processer samt behovet for en stadig tilpasning af reguleringen til de miljø- og naturmæssige behov. Dette udelukker ikke, at det kan være nødvendigt at træffe beslutninger og vedtage lovgivning, som modvirker de økologiske hensyn, men i så fald bør det tydeligt fremgå, hvilke vægtige samfundshensyn, der lovligt kan begrunde en fravigelse af udgangspunktet.

Det eksterne miljø fungerer ikke ud fra en afgrænsning af sektorer og aktiviteter eller en streng sondring mellem medier. Eksempelvis forårsages forurening og anden negativ påvirkning af vandet ikke kun ved menneskelige aktiviteter. De negative menneskelige påvirkninger foregår både ved direkte og indirekte udledninger, f.eks. forurening af vandmiljøet ved direkte udledninger og indirekte ved luftbåren forurening. Omvendt er fordampning af forurenende og farlige stoffer fra jorden og vandområder blandt de kilder, der påvirker luftens kvalitet. Naturens mangfoldighed er afhængig af vandets og luftens kvalitet. Samspillet omfatter mange faktorer og det er meget komplekst.

Selv på virksomhedsniveau er det nødvendigt ved formulering af lovgivning at være opmærksom på, at de løsninger, der fastlægges/foreskrives, vil kunne flytte forurenings- og ressourceproblemerne fra ét område/medie til et andet. F.eks. skal de forurenende og farlige stoffer, der ikke tillades udledt med spildevandet, reguleres og håndteres på anden vis, da de ellers blot vil blive udledt som luftforurening, blive bortskaffet som affald, udgøre et

arbejdsmiljøproblem eller udgøre et sundhedsproblem for forbrugerne. Samtidig kan enkelte aktiviteter ikke vurderes og reguleres isoleret. Det er nødvendigt at tage stilling til den samlede miljøpåvirkning, f.eks. kan flere virksomheder og/eller husdyrbrug i et område, indebære problematiske kumulative påvirkninger af miljøet samt naboer.

Grænseoverskridende miljøproblemer og reguleringsniveauer

Mange dyr, vandet og luften bevæger sig uden respekt for landegrænser og myndighedernes stedlige kompetencer. De naturbestemte negative ændringer og påvirkninger af miljøets kvalitet er væsentlige faktorer, som miljølovgivningen forudsættes at modvirke og begrænse. Ændringerne, der forårsages af den stigende globale temperatur, kender vi årsagerne til, og der er vedtaget miljølovgivning, der skal modvirke ændringerne og deres konsekvenser for miljøet og for samfundet.

En sådan miljølovgivning kan imidlertid kun have den tilsigtede effekt, hvis den udformes i et samarbejde med andre stater og nationalt baseres på dette samarbejde. En begrænsning af de sundhedsmæssige og miljømæssige påvirkninger fra aktiviteter, der pågår uden for Danmark, og en begrænsning af de sundhedsmæssige og miljømæssige negative konsekvenser af farlige produkter (f.eks. genetisk modificerede organismer og kemikalier), der importeres til Danmark, forudsætter ligeledes lovgivningsmæssige løsninger, der ikke kan klares alene gennem en dansk miljølovgivning.

Lovgivningens formulering har endvidere typisk betydning for konkurrenceforholdene, ligesom den vil kunne have betydning for værdien af de ejendomme og virksomheder, der omfattes af en regulering. Den nationale miljølovgivning skal derfor udformes og gennemføres i overensstemmelse med de globale handelsaftaler (bl.a. WTO-aftaler) og globale/regionale miljøaftaler, der f.eks. er indgået i regi af FN.

I sådanne globale handels- og miljøaftaler indgår både EU og dets medlemsstater. EU indgår som en stærk aktør, der optræder sammen med medlemsstaterne og på vegne af medlemsstaterne. De indgåede aftaler gennemføres som forordninger og direktiver, der forpligter medlemsstaterne. Den danske miljølovgivning skal – for at kunne sikre måleffektive og lovlige løsninger – formuleres, forstås og anvendes med udgangspunkt i respekt for de mange internationale og EU-retlige forpligtelser, som Danmark er bundet af.

Den konkrete udformning af miljøregler, principper m.v. på internationalt, EU og nationalt niveau bidrager til en bæredygtig udvikling, og den har betydning for formuleringen og den konkrete prioritering af de nævnte interesser. Den vertikale sammenhæng mellem internationale miljøaftaler, EU's miljøregler og dansk miljølovgivning kan samtidig bidrage til at sikre sammenhæng i de krav og standarder, der har betydning for det danske erhvervsliv, ligesom det bidrager til et højt beskyttelsesniveau.

Miljøprincipper og andre principper

Miljølovgivningen skal tage højde for de nævnte og mange andre komplekse samspil. Det kan ikke altid ske gennem præcise og entydige krav og forpligtelser. Derfor spiller forskellige

miljøretlige principper en særlig rolle, der bl.a. skal ses i sammenhæng med traditionelle retsprincipper.

Det overordnede princip om bæredygtig udvikling indebærer bl.a., at der skal være fokus på at skabe en sammenhæng i udviklingen inden for de tre indbyrdes uafhængige søjler: økonomisk udvikling, social udvikling og miljøbeskyttelse. I visse tilfælde anlægges der dog et mere snævert økologisk bæredygtighedsprincip, hvor hensynet til miljøets eller naturens bæreevne sikres en særlig høj prioritet. Det kan føre til en konflikt med erhvervslivets privatøkonomiske interesser – herunder de retlige principper om beskyttelse af "velerhvervede rettigheder", indrettelsesbehov m.v. – og de nationaløkonomiske interesser i vækst og lige konkurrencebetingelser i det indre marked – der også er centrale elementer i miljøreguleringen.

Det er endvidere karakteristisk for den danske retstradition, at de forvaltningsretlige principper og grundsætninger er centrale, ligesom der indgår både erstatningsretlige og naboetlige betragtninger og principper i dele af miljølovgivningen. Sådanne traditionelle retsprincipper og grundsætninger skal i en vis udstrækning anvendes i samspil med miljøprincipperne, der er kodificeret i de internationale konventioner, Lissabontraktaten, EU's miljølovgivning og i en vis udstrækning i den danske miljølovgivning.

Miljøprincipperne, der ikke indgår i ekspertpanelets konkrete anbefalinger vedrørende den fremtidige lovstruktur, skal uafhængigt af dette iagttages som retningslinjer for den konkrete fortolkning af regler og for udviklingen af praksis i forhold til skønsudøvelse, hvis de indgår i de relevante EU-retsakter. EU-Domstolen tillægger sådanne principper en klar retlig relevans ved stillingtagen til konkrete fortolkningsspørgsmål. Ved gennemførelse af EU's miljødirektiver forudsættes de i de relevante direktiver angivne principper at afspejle sig i den danske lovgivning og praksis.

Eksempelvis kan miljøprincipperne indebære en helhedsvurdering, der kan forudsætte, at lovgivningen skal affattes på en måde, der går på tværs af sektorer og stedlige kompetencer og herved modificerer specialitetsprincippernes konkrete betydning. Princippet om en økosystemtilgang, der f.eks. indgår i vandrammedirektivet⁴, havstrategirammedirektivet⁵, havplanlægningsdirektivet⁶ og habitatdirektivet⁷, forudsætter, at myndighederne skal tage udgangspunkt i en helhedsorienteret miljøforvaltning baseret på den samlede belastning af økosystemer og habitater. Princippet om et højt miljøbeskyttelsesniveau kan, som det måtte være udmøntet i forskellige regelsæt, begrænse mulighederne for at acceptere væsentlige forringelser af det eksterne miljø, og en eventuel væsentlig forringelse kan kun accepteres, når det konkret begrundes med henvisning til væsentlige samfundsmæssige hensyn. Forebyggelses- og kildeprincippet indebærer, at lovgivningen skal formuleres på en måde, der

⁴ Direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

⁵ Direktiv 2008/56/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger.

⁶ Direktiv 2014/89/EU om rammerne for maritim fysisk planlægning.

⁷ Direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

pålægger den ansvarlige operatør at iværksætte en forebyggende indsats, ligesom affald og affaldsstoffer som udgangspunkt skal håndteres ved kilden. Forsigtighedsprincippet har betydning for, hvilke aktiviteter og produkter, der kan tillades i situationer, hvor de miljømæssige og/eller sundhedsmæssige konsekvenser efter den aktuelle videnskabelige indsigt er usikker, navnlig hvor effekterne kan være uoprettelige. Forureneren betaler-princippet begrænser myndighedernes muligheder for at lade det offentlige afholde udgifterne til udarbejdelse af miljøkonsekvensvurderinger, forebyggelse og afhjælpning af nye skader. Endelig indebærer ressourceeffektivitetsprincippet, at der i lovgivningen skal stilles krav i forhold til udnyttelsen af ressourcerne, herunder affald.

Processuelle rettigheder

Aarhus-konventionen⁸, der er tiltrådt af både EU og af Danmark og som er gennemført ved EU-retsakter, er med til at skabe særlige processuelle rettigheder, der bidrager til, at offentligheden kan få indsigt i miljøkvalitetens aktuelle status, og til at "den berørte offentlighed" gennem projektoffentlighed og klage- og søgsmålsberettigelse kan bidrage til at sikre, at myndighederne gennemfører de foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte miljøet.

De processuelle rettigheder gælder i varierende omfang både i forhold til konkret sagsbehandling og i forhold til overordnede strategier/handleplaner, indsats- og monitoringsprogrammer samt iværksættelse af foranstaltninger, som sikrer borgerne, at de nationale myndigheder gør, hvad der er muligt for at sikre den miljøkvalitet, som er foreskrevet i EU's miljødirektiver og andre internationale forpligtelser. Det skal indgå i formuleringen af den danske miljølovgivning, at reglerne om de processuelle rettigheder er tilstrækkelig præcise til, at borgerne kan påberåbe sig rettighederne ved uafhængige klageinstanser, herunder domstolene.

Ekspertpanelet har bl.a. inddraget de nævnte processuelle krav i anbefalingerne vedrørende miljøforvaltningsloven, miljøvurderingsloven og miljøkvalitetsloven.

⁸ Konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

4. Ekspertpanelets overvejelser om Miljø- og Fødevareministeriets udkast til en fremtidig lovstruktur

4.1. Overvejelser om lovstrukturarbejdets rammer

4.1.1. Afgrænsningen af arbejdet vedrørende den fremtidige struktur af miljø- og fødevarelovgivningen

Arbejdet med den fremtidige struktur for miljø- og fødevarelovgivningen er som nævnt afgrænset til Miljø- og Fødevareministeriets ressortlovgivning.

Ekspertpanelet finder ikke denne afgrænsning hensigtsmæssig. Efter panelets vurdering vil den valgte afgrænsning kunne føre til resultater, som vil være i direkte modstrid med det overordnede mål om en enklere, klarere og mere sammenhængende lovstruktur. Afgrænsningen medfører således, at store og centrale lovområder med tætte grænseflader til Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning ikke indgår i arbejdet.

Det er ekspertpanelets opfattelse, at et grundlæggende reformarbejde som dette bør tage udgangspunkt i den relevante lovgivning på tværs af ministerområderne for at sikre et godt og langtidsholdbart resultat. Afgørende for afgrænsningen af arbejdet bør være lovenes formål, indhold og indbyrdes sammenhæng, og ikke skiftende regeringers ressortinddelinger.

Ekspertpanelet skal i den forbindelse bemærke, at flere af de eksterne interessenter, som er kommet med bidrag til lovstrukturarbejdet, netop har peget på, at Miljø- og Fødevareministeriet har valgt et for snævert fokus ved kun at inddrage ministeriets lovgivning i arbejdet. Interessenterne har henvist til, at en række andre ministeriers lovgivning har betydning for miljø- og fødevareområdet, og at der vil kunne opnås en mere sammenhængende og gennemskuelig lovgivning, hvis de tilgrænsende lovområder inddrages i overvejelserne.

Ekspertpanelet finder det navnlig problematisk at følgende love ikke inddrages i arbejdet:

- *Planloven*: Loven, der efter ressortændringen i 2015 henhører under Erhvervsministeriet, er en hel central lov på miljøområdet, som sætter rammer for administrationen efter de øvrige miljølove.
- *Lov om Planklagenævnet*⁹: Planklagenævnet, der henhører under Erhvervsministeriet, er klagenævn på planlovens område.

⁹ Lov 1658/2016 om Planklagenævnet.

- *Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet*¹⁰: Miljø- og Fødevareklagenævnet, der fra den 1. januar 2017 henhører under Erhvervsministeriet, er det centrale klagenævn på miljøområdet.
- *Lovgivningen vedrørende den økonomiske regulering af vand-, spildevands- og affaldsforsyning*¹¹: Lovgivningen, der efter ressortændringen i 2015 henhører under Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, har en nær sammenhæng med den øvrige lovgivning på vand- og affaldsområdet, der henhører under Miljø- og Fødevareministeriet.
- *Byggeloven*: Loven, der henhører under Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, har en række berøringsflader med miljølovgivningen, herunder gennem kravet om lovtjek i forbindelse med meddelelse af byggetilladelse.
- *Udstykningsloven*: Loven, der efter ressortændringen i 2015 henhører under Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, har en nær sammenhæng med lovgivningen på Miljø- og Fødevareministeriets område.

Ekspertpanelet finder i øvrigt anledning til at bemærke, at det er et væsentligt, selvstændigt problem, at ressortområder løbende ændres. Ændringen af ressortområder medfører usikkerhed for brugerne om lovenes fortolkning og administration. Eksempelvis medfører opdelingen af forsyningsområdet mellem flere ministerier yderligere uklarhed på området.

Efter ekspertpanelets opfattelse er det endvidere et væsentligt problem, at der i forbindelse med ressortomlægninger foretages ændringer både i klagenævnstrukturen og i klagenævnenes sagsområder, bl.a. som følge af risikoen for uensartet praksis og kompetencetab, der kan rejse problemer i forhold til Aarhus-konventionen og i forhold til sikring af en hensigtsmæssig sagsbehandling i øvrigt.

Ekspertpanelet skal herudover bemærke, at der ikke er en naturlig sammenhæng mellem det, der karakteriserer henholdsvis miljølovgivningen og veterinær-, landbrugs-, fiskeri- og fødevarerlovlovgivningen, som kan begrunde, at der tilstræbes en samordning af disse lovområder.

Endelig finder ekspertpanelet anledning til at bemærke, at opbygningen af Miljø- og Fødevareministeriets udkast til en fremtidig lovstruktur ikke er hensigtsmæssig, idet f.eks. kemikalieloven og genteknologiloven efter panelets vurdering burde være blevet placeret

¹⁰ Lov 1715/2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

¹¹ Bl.a. vandsektorloven (lov 469/2009 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold), lov om kommuners afståelse af vandforsyninger og spildevandsforsyninger (lovbekendtgørelse 634/2010), betalingsloven (lovbekendtgørelse 633/2010 om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v.) samt dele af miljøbeskyttelsesloven (lovbekendtgørelse 1189/2016 om miljøbeskyttelse) og vandforsyningsloven (lovbekendtgørelse 125/2017 om vandforsyning m.v.).

sammen med miljølovene. For at sikre overensstemmelse med panelets afrapportering og ministeriets udkast har panelet dog besluttet at følge samme opbygning.

4.1.2. Arbejdsdelingen mellem love og administrative forskrifter samt brug af bemyndigelsesbestemmelser

Ved udformningen af de enkelte love i den kommende lovstruktur, vil der ofte opstå spørgsmål om, hvilke regler der bør medtages i lovtekst, og hvilke regler der i stedet bør overlades til administrativt fastsatte forskrifter.

Spørgsmålet er efter ekspertpanelets vurdering særligt aktuelt på miljø- og fødevarerområdet, hvor der også fremover må forventes at være behov for mange bemyndigelsesbestemmelser. Baggrunden herfor er, at der på miljø- og fødevarerområdet er mange tekniske regler, herunder EU-regler, der mest hensigtsmæssigt kan udmøntes ved brug af administrative forskrifter.

I den forbindelse har interessenter peget på, at Miljø- og Fødevarerministeriets lovgivning i for stor udstrækning er præget af bemyndigelsesbestemmelser, og at flere af de gældende administrative forskrifter bør fremgå direkte af lovtekst og ikke overlades til en ministers bestemmelse.

Hertil skal ekspertpanelet bemærke, at panelet generelt kan tilslutte sig Miljø- og Fødevarerministeriets anbefaling om at følge gældende retningslinjer for arbejdsdelingen mellem love og administrative forskrifter. Miljø- og Fødevarerministeriet bør således ved den konkrete udformning af de enkelte love gå frem efter retningslinjerne i Justitsministeriets lov kvalitetsvejledning. Som det fremgår af vejledningen, bør overordnede og principielle retningslinjer inden for et givent rets område fastlægges af lovgivningsmagten og ikke af forvaltningen, og der er derfor grænser for, hvor vidtgående en bemyndigelse til administrationen kan være. Omvendt er der ofte væsentlige behov for at overlade dele af regelfastsættelsen til administrationen. Herved sikres det bl.a., at der hurtigt og smidigt kan foretages nødvendige løbende ændringer og justeringer i regelgrundlaget. Der peges også i vejledningen på, at det – for at lovgivningsmagten skal kunne foretage en grundig realitetsbehandling af de centrale spørgsmål – er en nødvendighed, at Folketinget fritages for at behandle detaljspørgsmål uden principiel karakter. Med det omfang, den samlede regelproduktion har i dag, må en orden, hvorefter alle retsregler fastsættes af lovgivningsmagten, anses for urealistisk.

Ekspertpanelet vil i den sammenhæng også pege på, at der i relation til arbejdsdelingen mellem love og administrative forskrifter må tages hensyn til, at der er forskel på Miljø- og Fødevarerministeriets forskellige lovgivningsområder. Den overvejende del af veterinær-, fiskeri- og fødevarerlovningen har således karakter af totalharmoniseret EU-lovgivning med statslige myndigheder som kompetente myndighed, mens den overvejende del af miljølovningen har karakter af minimumsharmonisering med kommunen som den kompetente myndighed.

Ekspertpanelet skal samtidig pege på, at det er vigtigt at være opmærksom på, at bemyndigelsesbestemmelsen formuleres så præcist som muligt, og at der i lovbemærkningerne til bemyndigelsesbestemmelserne, så udførligt som muligt, redegøres for den påtænkte anvendelse af bemyndigelsen.

Skal bemyndigelsesbestemmelsen anvendes til implementering af EU-regler, bør der ganske klart i lovbemærkningerne redegøres for, hvor langt implementeringshjemlen rækker. Der bør således tages klart stilling til, om der er hjemmel til mere end klart påkrævet efter EU-retten.

Er der ikke anført særlige holdepunkter, bør det retlige udgangspunkt ved fortolkning af rækkevidden af bemyndigelsesbestemmelser til gennemførelse af EU-retlige regler være, at der alene er hjemmel til at fastsætte administrative forskrifter, der klart er påkrævet efter EU-retten. Der henvises til afsnit 2 ovenfor.

I forbindelse med udarbejdelsen af de administrative forskrifter skal ekspertpanelet i øvrigt generelt pege på, at Miljø- og Fødevarerministeriet skal have fokus på reguleringens kvalitet, sammenhæng og tilgængelighed samt være opmærksom på overlappende lovgivning.

Når der gennemføres ekstern høring over de administrative forskrifter skal der redegøres udførligt for de foreslåede ændringer og deres indhold, samt hvordan de ændrer den gældende regulering. Høringsbrevet skal indeholde en fyldestgørende beskrivelse af bekendtgørelsens baggrund, indhold samt administrative, erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser, så høringsparterne er i stand til at forholde sig til bekendtgørelsen. For så vidt de påtænkte regler implementerer eller overimplementerer EU-regler, skal der i forbindelse med høringen redegøres herfor.

I det omfang påtænkte administrative forskrifter er omfattet af miljøvurderingsloven gælder der særlige krav til fremgangsmåden ved fastsættelsen af sådanne forskrifter¹².

Mange administrative forskrifter på Miljø- og Fødevarerministeriets område er endvidere omfattet af informationsproceduredirektivets¹³ regler om underretning af Kommissionen og stand-still, hvilket det ligeledes er vigtigt at være opmærksom på, da manglende iagttagelse af direktivets regler medfører ugyldighed.

¹² Jf. direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet, som gennemført ved miljøvurderingsloven (lovbekendtgørelse 448/2017 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)).

¹³ Direktiv 2015/1535/EU om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter for informationssamfundets tjenester.

4.2. Overvejelser om lovstrukturudkastet

4.2.1. Tværgående love

4.2.1.1. Miljømålsloven

Miljø- og Fødevareministeriet har i udkastet til en fremtidig lovstruktur foreslået en tværgående miljømålslov, der samler EU- og nationalt fastsatte miljømål og reglerne om den indsats, der skal iværksættes med henblik på at opfylde målene og overvåge deres overholdelse.

Den foreslåede miljømålslov vil bl.a. samle reguleringen af de miljømål, som er fastsat i habitatdirektivet, fuglebeskyttelsesdirektivet¹⁴, vandrammedirektivet, badevandsdirektivet¹⁵, grundvandsdirektivet¹⁶, havstrategirammedirektivet og luftkvalitetsdirektivet¹⁷, og som i dag er gennemført i den gældende miljømålslov¹⁸, vandplanlægningsloven¹⁹, havstrategiloven²⁰, miljøbeskyttelsesloven og husdyrbrugloven²¹ samt en række bekendtgørelser udstedt i medfør af disse love.

Den gældende regulering

Ekspertpanelet deler Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at der er behov for en mere gennemsigtig og strukturelt ensartet gennemførelse af den særlige miljøkvalitetsregulering i EU's miljødirektiver på natur-, vand-, luft- og støjområdet²² med henblik på at sikre øget indsigt i og fokus på miljøkvalitetsnormer²³ og tilknyttede proceskrav hos danske myndigheder.

Den eksisterende danske gennemførelse af miljøkvalitetsreguleringen er uoverskuelig. Det varierer således, om der er indsat regler i tværgående love (f.eks. vandplanlægningsloven), i sektorlove (f.eks. miljøbeskyttelsesloven) eller i bekendtgørelser (f.eks. luftkvalitetsbekendtgørelsen²⁴).

Reguleringen er samtidig i flere henseender uklar – både med hensyn til miljøkvalitetsnormernes indhold og den påkrævede indsats til opfyldelse heraf. Dette medfører

¹⁴ Direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle.

¹⁵ Direktiv 2006/7/EF om forvaltning af badevandskvalitet.

¹⁶ Direktiv 2006/118/EF om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse.

¹⁷ Direktiv 2008/50/EF om luftkvaliteten og renere luft i Europa.

¹⁸ Lovbekendtgørelse 119/2017 om miljømål m.v. for internationale naturbeskyttelsesområder.

¹⁹ Lovbekendtgørelse 126/2017 om vandplanlægning.

²⁰ Lovbekendtgørelse 117/2017 om havstrategi.

²¹ Lovbekendtgørelse 256/2017 om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v.

²² Dvs. habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet, havstrategirammedirektivet og vandrammedirektivet, luftkvalitetsdirektivet og det fjerde datterdirektiv (direktiv 2004/107/EF om arsen, cadmium, kviksølv, nikkel og polycykliske aromatiske kulbrinter i luften) samt støjrammedirektivet (direktiv 2002/49/EF om vurdering og styring af støj).

²³ Begrebet anvendes som samlebetegnelse for de forskellige typer af mål for og krav til miljøtilstanden i direktiverne. Direktiverne opererer således både med overordnede miljømål (f.eks. "gunstig bevaringsstatus" i habitatdirektivet) og mere specifikke miljøkvalitetskrav (f.eks. målværdier, tærskelværdier og grænseværdier i luftkvalitetsdirektivet).

²⁴ Bekendtgørelse 1233/2016 om vurdering og styring af luftkvaliteten.

usikkerhed om miljøkvalitetsnormernes betydning hos de myndigheder, der er forpligtet til at tage dem i betragtning.

Anbefaling om den fremtidige lovstruktur

Det er ekspertpanelets vurdering, at Miljø- og Fødevareministeriets forslag vil indebære en synliggørelse af miljøkvalitetsnormerne og de tilknyttede proceskrav. Ministeriets forslag synes imidlertid baseret på en antagelse om, at de forskellige miljødirektiver fastsætter ensartede krav, hvilket ikke er tilfældet.

Der kan således peges på både ligheder og forskelle ved miljøkvalitetsreguleringen på tværs af natur-, vand-, luft- og støjområdet. Fælles for direktiverne er, at de opstiller krav til miljøtilstanden (miljøkvalitetsnormer), og at der til disse er knyttet krav om overvågning og iværksættelse af en særlig indsats i situationer, hvor der opstår risiko for, eller konkret er problemer med, at opfylde miljøkvalitetsnormerne. Fælles er endvidere miljøkvalitetsnormernes tværgående karakter i den betydning, at de finder anvendelse på tværs af forskellige lov- og ministerområder, og at de skal indgå som obligatoriske kriterier i myndighedernes planlægning og beslutningstagning.

Både i forhold til de opstillede miljøkvalitetsnormer og den påkrævede indsats, er der imidlertid væsentlige forskelle. Direktiverne opererer således med forskellige typer af miljøkvalitetsnormer med forskellige retsvirkninger og muligheder for fravigelse. Inden for nogle områder skal der iværksættes en planlægningsproces med henblik på realisering af de opstillede miljøkvalitetsnormer. Herudover opererer direktiverne med forskellige krav til, hvornår indsatsforpligtelsen indtræder²⁵, og hvilken indsats der i så fald skal iværksættes²⁶.

Med dette udgangspunkt har ekspertpanelet drøftet forskellige løsningsmodeller for en fremtidig struktur for reguleringen af miljøkvalitetsnormerne og de tilknyttede proceskrav. Der er i panelet enighed om, at reguleringens tværgående karakter i videst muligt omfang skal afspejles i en kommende lovstruktur. Der er endvidere enighed om, at der uanset den valgte lovstruktur er behov for at tydeliggøre normerne og deres forskellige retsvirkninger på tværs af lovgivningen.

På baggrund heraf finder ekspertpanelet anledning til at pege på to mulige løsningsmodeller, der hver især indebærer fordele. Panelet finder, at begge modeller vil bidrage til øget gennemsigtighed og derfor kan udgøre grundlaget for det videre arbejde med lovstrukturen. Løsningsmodellerne beskrives nedenfor.

²⁵ Eksempelvis kræves efter vandrammedirektivet en aktiv indsats med henblik på opfyldelse af de fastsatte miljømål, mens der efter luftkvalitetsdirektivet alene er krav om en planlægningsindsats, hvor de fastsatte miljøkvalitetskrav ikke er overholdt.

²⁶ Der henvises til bilaget vedrørende en ny miljøkvalitetslov i afsnit 5.2., hvor der er redegjort nærmere for de forskelle og ligheder, der præger miljødirektiverne.

Løsningsmodel 1 – Samling af reglerne i en tværgående miljøkvalitetslov

Det er ekspertpanelets vurdering, at de ovenfor nævnte fællestræk ved miljøkvalitetsreguleringen på natur-, vand-, luft- og støjområdet, kan begrunde en samlet regulering i en tværgående lov med følgende hovedindhold for hvert af de relevante områder (natur, vand, luft og støj):

- Miljøkvalitetsnormernes fastsættelse og karakter
- Krav til indsats og planlægningsproces med henblik på opfyldelse af miljøkvalitetsnormer
- Krav til overvågning af miljøtilstanden
- Krav til oplysning og inddragelse af offentligheden
- Adgang til klage, søgsmål og håndhævelse af de processuelle krav for den berørte offentlighed

En samling af reglerne i en tværgående lov kan bidrage til at skabe større synlighed om miljøkvalitetsnormerne og til at tydeliggøre de proceskrav, som myndighederne skal iagttage i forbindelse med fastsættelse og opfyldelse af de enkelte miljøkvalitetsnormer. Samtidig vil miljøkvalitetsnormernes tværgående karakter fremstå tydeligst i en tværgående lov med heraf følgende mindre risiko for, at normerne overses i myndighedernes administration inden for forskellige lovområder.

Der bør gennem henvisninger sikres sammenhæng mellem miljøkvalitetsloven og de relevante regler i miljøforvaltningsloven, miljøvurderingsloven, miljøskadeloven, miljøoplysningsloven og PRTR-forordningen²⁷.

Løsningsmodel 2 – Indarbejdelse af reglerne i de relevante sektorlove

Det er ekspertpanelets vurdering, at de ovenfor nævnte forskelle i miljøkvalitetsreguleringen på tværs af direktivområderne – og de udfordringer, der som følge heraf vil være forbundet med udarbejdelsen af en miljøkvalitetslov – kan begrunde, at reglerne ikke samles i en tværgående miljøkvalitetslov, men i stedet indarbejdes i de relevante centrale sektorlove.

Hermed opnås, at miljøkvalitetsnormerne reguleres i sammenhæng med de konkrete virkemidler, der kan og skal bringes i anvendelse for at sikre normernes opfyldelse (f.eks. konkrete tilladelsesordninger og påbudsbeføjelser). Dette vil skabe et mere samlet overblik over reguleringen på det enkelte område.

Modellen vil indebære, at regler om miljøkvalitetsnormer for luft og støj indarbejdes i miljøloven, at regler om miljøkvalitetsnormer for Natura 2000-områder samles i natur- og biodiversitetsloven, og at regler om miljøkvalitetsnormer for vand indarbejdes i vandloven henholdsvis havloven (se afsnit 4.2.2.2.).

Der bør imidlertid også i denne situation anvendes en ensartet struktur for de enkelte sektorloves regulering af miljøkvalitetsnormerne:

²⁷ Forordning 166/2006 om oprettelse af et europæisk register over udledning og overførsel af forurenende stoffer.

- Miljøkvalitetsnormernes fastsættelse og karakter
- Krav til indsats og planlægning med henblik på opfyldelse af miljøkvalitetsnormer
- Krav til overvågning af miljøtilstanden
- Krav til oplysning og inddragelse af offentligheden
- Adgang til klage, søgsmål og håndhævelse af de processuelle krav for den berørte offentlighed

Som det er tilfældet med miljøkvalitetsloven, bør der med henvisninger sikres sammenhæng med den relevante regulering i miljøoplysningsloven, miljøvurderingsloven, miljøforvaltningsloven og miljøskadeloven.

4.2.1.2. Miljøvurderingsloven

Miljø- og Fødevarerministeriet har i udkastet til en fremtidig lovstruktur foreslået en tværgående miljøvurderingslov, der samler regler om gennemførelse af SMV- og VVM-vurderinger samt habitatvurderinger.

Samling af SMV- og VVM-krav i en miljøvurderingslov

Ekspertpanelet kan tilslutte sig forslaget om at samle og ensarte SMV- og VVM-reglerne i en miljøvurderingslov, som gælder på tværs af lov- og ministerområderne. Miljøvurderingsloven bør efter panelets opfattelse således også omfatte miljøvurdering af husdyrbrug efter husdyrbrugloven og miljøvurdering af alle projekter på Transport-, Bygnings- og Boligministeriets område – i modsætning til den miljøvurderingslov, der trådte i kraft den 16. maj 2017.

Efter ekspertpanelets vurdering vil en sådan samling af miljøvurderingskravene øge overskueligheden og sikre større gennemsigtighed med hensyn til implementeringen og overholdelsen af SMV- og VVM-direktiverne²⁸. Samtidig vil en tværgående miljøvurderingslov muliggøre en endnu større grad af sammentænkning af miljøvurderingsprocedurerne på tværs af ministerområderne.

Indarbejdelse af habitatvurderingskravene i en miljøvurderingslov

Ekspertpanelet har i det følgende lagt til grund, at projektbegrebet og planbegrebet i habitatdirektivet svarer til projektbegrebet i VVM-direktivet og planbegrebet i SMV-direktivet.

Ekspertpanelet skal indledningsvist pege på, at den nuværende gennemførelse af habitatdirektivets vurderingskrav er uoverskuelig og på visse områder mangelfuld. Vurderingskravene er således i dag gennemført i en række forskellige regelsæt, og kravene varierer i indhold og udformning på tværs af ministerområderne.

Ekspertpanelet har drøftet forskellige løsningsmodeller for placeringen af habitatvurderingskravene i en fremtidig lovstruktur. Der er i panelet enighed om, at det ikke er

²⁸ Direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planer og programmets indvirkning på miljøet (SMV-direktivet) og direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet).

hensigtsmæssigt, at habitatvurderingskravene formuleres forskelligt på tværs af ministerområderne. Der er endvidere enighed om, at habitatvurderingskravenes tværgående karakter i videst muligt omfang skal afspejles i en kommende lovstruktur.

På baggrund heraf finder ekspertpanelet anledning til at pege på to mulige løsningsmodeller, der hver især indebærer fordele og ulemper. Panelet finder, at begge modeller kan udgøre grundlaget for det videre arbejde med lovstrukturen. Løsningsmodellerne beskrives nedenfor.

Løsningsmodel 1 – Indarbejdelse af habitatvurderingskravene som et særskilt kapitel i miljøvurderingsloven

Modellen indebærer, at der udarbejdes én tværgående miljøvurderingslov, der samler reglerne om gennemførelse af SMV-, VVM- og habitatvurderinger.

Ved indarbejdelse af habitatvurderingskravene i en samlet miljøvurderingslov vil kravenes tværgående karakter fremstå tydeligt, og risikoen for, at myndigheder på andre ministerområder overser kravene, er derfor tilsvarende mindre.

En samling af reglerne om SMV-, VVM- og habitatvurderinger vil samtidig muliggøre en sammentænkning af procedurerne for gennemførelse af miljøvurderingerne og tilgodese det forhold, at der ofte samtidig skal tages stilling til, om der er vurderingspligt efter de tre regelsæt.

Endelig vil en samling kunne tydeliggøre forskellene på habitatvurderingskravets materielle karakter og SMV- og VVM-vurderingernes processuelle karakter.

Heroverfor står imidlertid, at en indarbejdelse af habitatvurderingskravene i en ny miljøvurderingslov vil medføre, at gennemførelsen af habitatdirektivets bestemmelser vil være spredt på flere love (miljøvurderingsloven, natur- og biodiversitetsloven og eventuelt en miljøkvalitetslov²⁹).

Samtidig vil de forskellige anvendelsesområder for vurderingskravene kunne blive en udfordring, idet SMV- og VVM-kravene er vertikalt afgrænsede og således alene omfatter de projekter, der er opført i bilag 1 og 2 til miljøvurderingsloven, mens habitatvurderingskravet er horisontalt afgrænset og således omfatter alle planer og projekter, uanset om de er omfattet af SMV- og/eller VVM-reglerne. Hertil kommer, at en habitatvurdering, i modsætning til en SMV- og VVM-vurdering, er en afskærende afvejningsregel, der alene kan fraviges under de særlige betingelser, der er anført i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4.

²⁹ Se afsnit 4.2.1.1. ovenfor.

Løsningsmodel 2 – Henvisning i miljøvurderingsloven til habitatvurderingskrav fastsat i natur- og biodiversitetsloven sammen med øvrige Natura 2000-krav

Modellen indebærer, at habitatvurderingskravene indarbejdes i natur- og biodiversitetsloven sammen med den øvrige Natura 2000-regulering. Samtidig vil der blive indsat en henvisning i miljøvurderingsloven til natur- og biodiversitetslovens habitatvurderingsregler.

Modellen vil sikre en mere samlet og sammenhængende regulering af Natura 2000-områder samtidig med, at den tværgående karakter af habitatvurderingskravene tydeliggøres gennem en henvisning i miljøvurderingsloven til habitatvurderingskravene i natur- og biodiversitetsloven.

Modellen vil endvidere fastholde sammenhængen mellem vurderingskravet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og det implicitte tilsvarende vurderingskrav i artikel 6, stk. 2. Tilsvarende vil den kunne tydeliggøre, at habitatvurderingskravet rækker videre end SMV- og VVM-vurderingskravene.

Der er dog en risiko for, at natur- og biodiversitetsloven ikke i tilstrækkeligt omfang opfattes som tværgående af myndighederne på de øvrige ministerområder, og at myndigheder derfor vil overse habitatvurderingskravet i administrationen af deres lovgivning.

Samtidig vil samspillet mellem habitatvurderinger og SMV- og/eller VVM-vurderinger blive mindre tydeligt. Dette vil dog kunne imødegås af en henvisning til muligheden for koordinering med SMV- og/eller VVM-reglerne i miljøvurderingsloven og natur- og biodiversitetsloven.

4.2.1.3. Miljøoplysningsloven

Den gældende regulering

Ekspertpanelet skal indledningsvis pege på, at den nuværende retstilstand vedrørende aktindsigt i miljøoplysninger er uheldig. Efter miljøoplysningslovens³⁰ § 2, stk. 1, kan retten til aktindsigt begrænses efter de undtagelsesbestemmelser, der findes i offentlighedsloven og forvaltningsloven³¹. Efter miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, sigter miljøoplysningslovens henvisninger til offentlighedsloven og forvaltningsloven imidlertid til det indhold, som disse love havde i tidligere udgaver af lovene, herunder 1985-offentlighedsloven³². Den gamle offentlighedslov, der ellers blev ophævet med den nye 2013-offentlighedslov³³, skal således fortsat anvendes ved aktindsigtsanmodninger i miljøoplysninger.

At det er den gamle offentlighedslov, som skal anvendes ved aktindsigtsanmodninger i miljøoplysninger, betyder imidlertid ikke, at den nye offentlighedslov er uden betydning for retsstillingen. Den aktindsigtssøgende har nemlig krav på at få aktindsigt efter det for den aktindsigtssøgende gunstigste regelsæt. Myndighederne er således af egen drift forpligtede til

³⁰ Lovbekendtgørelse 102/2017 om aktindsigt i miljøoplysninger.

³¹ Lovbekendtgørelse 433/2014.

³² Lov 572/1985 om offentlighed i forvaltningen.

³³ Lov 606/2013 om offentlighed i forvaltningen.

at undersøge, om de nye regler i offentlighedsloven henholdsvis forvaltningsloven giver den aktindsigtssøgende en bedre adgang til aktindsigt i miljøoplysninger, end den som følger af miljøoplysningsloven.

Denne lovgivningsteknik må betegnes som ikke bare usædvanlig, men også uheldig, idet den gør aktindsigtsområdet på miljøområdet unødigt komplekst og særdeles svært tilgængeligt.

Betydningen af den uheldige retstilstand kan i øvrigt forventes at få stigende betydning i de kommende år. Således viser praksis fra EU-Domstolen og Folketingets Ombudsmand, at miljøoplysningsbegrebet har et meget bredt anvendelsesområde³⁴.

Anbefaling om den fremtidige lovstruktur

I Miljø- og Fødevareministeriets udkast til en fremtidig lovstruktur foreslås miljøoplysningsloven opretholdt som en selvstændig lov. Loven foreslås – på samme måde som i dag – at skulle gælde på tværs af ministerområderne. Som begrundelse anføres, at der er tale om et stort og velafgrænset sagsområde ikke bare i Miljø- og Fødevareministeriet, men også i mange andre ministerier.

Som alternativ peges der i udkastet på muligheden for, at miljøoplysningsloven indarbejdes i den påtænkte miljøforvaltningslov³⁵. Samtidigt gøres der dog opmærksom på, at lovenes anvendelsesområder er forskellige. Miljøforvaltningsloven foreslås således alene at gælde for myndighedernes sagsbehandling i henhold til miljølovgivningen inden for Miljø- og Fødevareministeriets ressortområde, hvorimod miljøoplysningsloven som nævnt skal gælde for alle miljøemner på tværs af ministerområderne.

Som anført i udkastet kan der anføres en række argumenter for at opretholde miljøoplysningsloven som en selvstændig lov i en fremtidig lovstruktur. For det første vil en selvstændig miljøoplysningslov tydeliggøre, at der er tale om en tværgående lov gældende for alle offentlige myndigheders og offentligretlige organers behandling af aktindsigtsanmodninger i miljøoplysninger. Hvis miljøoplysningsreglerne gøres til en del af en ny miljøforvaltningslov, der alene er rettet mod miljømyndighedernes sagsbehandling inden for Miljø- og Fødevareministeriets kompetenceområde, vurderer ekspertpanelet, at der er en øget risiko for, at miljøoplysningsreglerne vil kunne blive overset af de øvrige myndigheder. En selvstændig miljøoplysningslov vurderes at have en større gennemslagskraft.

Som et argument for en selvstændig miljøoplysningslov skal ekspertpanelet også fremhæve, at en fremtidig lovstruktur – med en miljøforvaltningslov og en miljøoplysningslov – vil komme til at afspejle de særlige forudsætninger og krav, der indgår i Aarhus-konventionen og miljøoplysningsdirektivet³⁶ – herunder sammenhængen med projektoffentligheds-, klage- og

³⁴ I udtalelse 2014-27 har Folketingets Ombudsmand – under en vis tvivl – eksempelvis anset oplysningerne om ressortomlægningen af Kystdirektoratet fra Transportministeriet til det daværende Miljøministerium for miljøoplysninger.

³⁵ Jf. afsnit 4.2.1.5. nedenfor.

³⁶ Direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger.

søgsmålsreglerne, der er baseret på en bredere afgrænsning af de beskyttede end den traditionelle fokusering på partsbegrebet.

Som et yderligere argument for en selvstændig miljøoplysningslov skal ekspertpanelet anføre, at loven – som i dag – vil blive en tværgående (horisontal) implementering af miljøoplysningsdirektivet (og første søjle i Aarhus-konventionen). På den måde vil lovstrukturmodellen på aktindsigtsområdet matche EU-lovgivningens struktur, hvilket øger overskueligheden af den danske implementering af miljøoplysningsdirektivet samt eventuelle fremtidige ændringer. Afgrænsningen af de offentlige aktører, der skal være forpligtede af miljøoplysningsreglerne, er endvidere bredere end den afgrænsning, der vil være relevant i forhold til miljøforvaltningsloven.

Selv om der er mange gode argumenter for en selvstændig miljøoplysningslov, vil ekspertpanelet også anføre, at der med styrke kan argumenteres for, at miljøoplysningsloven bør integreres i udkastets miljøforvaltningslov. Det væsentligste argument herfor er, at det vil skabe bedre overblik for miljøsagsbehandlerne, der således vil skulle orientere sig i færre forvaltningsretlige love. Miljøforvaltningsloven vil på denne måde blive den centrale forvaltningsprocessuelle lov for alle miljømyndigheder og miljøsagsbehandlere, hvilket vurderes at skabe øget overskuelighed og lettelse af myndighedernes administration – ikke mindst henset til, at langt de fleste sagsbehandlere i miljøforvaltningerne ikke har en juridisk baggrund.

At miljøoplysningsloven og miljøforvaltningsloven som oven for anført har forskellige anvendelsesområder, behøver ikke at betyde, at reglerne skal placeres i hver sin lov. Der er intet lovteknisk til hinder for, at reglerne placeres i forskellige kapitler/afsnit i én og samme lov.

Afattelsen af miljøoplysningsreglerne

Uanset om miljøoplysningsloven opretholdes som selvstændig lov eller indarbejdes som et kapitel/afsnit i en miljøforvaltningslov, bør reglerne affattes således, at de i videst muligt omfang afspejler reglerne i 2013-offentlighedsloven. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der er grænser for, i hvilket omfang det er muligt at skabe parallelitet mellem miljøoplysningsloven og offentlighedsloven. Dette skyldes, at reglerne i miljøoplysningsloven hviler på miljøoplysningsdirektivet og Aarhus-konventionen, hvilket betyder, at retsstillingen i offentlighedsloven skal fraviges, når hensynet til gennemførelsen af miljøoplysningsdirektivet og Aarhus-konventionen gør det nødvendigt at fastsætte særregler for miljøoplysninger.

Ekspertpanelet skal endeligt bemærke, at den nye miljøoplysningslov bør affattes på en sådan måde, at loven kan læses selvstændigt, så sagsbehandlerne alene skal forholde sig til en enkelt lov, når aktindsigtsanmodninger i miljøoplysninger skal behandles. Loven skal med andre ord kunne stå alene uden de mange henvisninger til regler i offentlighedsloven, forvaltningsloven og miljøoplysningsdirektivet, der præger den gældende miljøoplysningslov.

Ekspertpanelet kan således på det overordnede plan tilslutte sig principperne i det udkast til lovforslag om offentlig adgang til miljøoplysninger, som blev sendt i høring den 30. august 2013³⁷. Her var der netop foretaget en gennemskrivning af miljøoplysningsloven med henblik på at undgå de mange henvisninger til offentlighedslov og forvaltningslov, som fremgår af den gældende lov. Indholdsmæssigt var sigtet, at miljøoplysningsloven skulle give samme retsstilling som offentlighedsloven, med mindre gennemførelsen af miljøoplysningsdirektivet og Aarhus-konventionen gjorde det nødvendigt at fastsætte særregler for miljøoplysninger.

Ekspertpanelet skal herudover pege på, at det i den gældende offentlighedslov overvejes at indsætte en bestemmelse om, at den – med undtagelse af de helt grundlæggende forvaltningsretlige bestemmelser om notatpligt (§ 13) og journalisering (§ 15) – ikke finder anvendelse på sager, der behandles efter miljøoplysningsloven. Den fornødne opmærksomhed på notat- og journaliseringspligten kan sikres ved en henvisning fra miljøoplysningsloven til offentlighedsloven.

Endelig skal ekspertpanelet anbefale, at de regler, der formuleres i miljøoplysningsloven vedrørende aktiv og systematisk formidling af de kvalitetssikrede og opdaterede miljøoplysninger, som de offentlige myndigheder skal være i besiddelse af, kommer til at indeholde en henvisning til de regler, der gælder vedrørende indsamling og rapportering af miljøoplysninger, som fastlagt ved PRTR-forordningen og -bekendtgørelsen³⁸.

4.2.1.4. Miljøskadeloven

Den gældende regulering

Den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet³⁹ består i dag – udover miljøskadeloven⁴⁰ – af særlige kapitler om miljøskade i en række love på Miljø- og Fødevarerministeriets og andre ministeriers områder.

Populært sagt kan miljøskadereguleringen beskrives på den måde, at miljøskadeloven først "vækkes til live" ved, at en myndighed (almindeligvis kommunen) efter en af sektorlovene træffer afgørelse om, at der foreligger en miljøskade, og en sådan afgørelse kan efter de gældende regler først træffes, når Miljøstyrelsen har godkendt, at myndigheden træffer en sådan afgørelse. I så fald overgives sagen til Miljøstyrelsen, der i medfør af miljøskadeloven har mulighed for at gribe ind over for miljøskaden, hovedsagelig i form af påbud om undersøgelser, forebyggelse og afhjælpning.

Efter ekspertpanelets vurdering har denne lovtekniske løsning – der ikke er påkrævet efter miljøansvarsdirektivet – gjort miljøskadeområdet unødigt komplekst.

³⁷ Se Miljøudvalget, Alm. del 2012-13: Bilag 391.

³⁸ Bekendtgørelse nr. 1172/2015 om et register over udledning og overførsel af forurenende stoffer (PRTR).

³⁹ Direktiv 2004/35/EF om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader.

⁴⁰ Lovbekendtgørelse 277/2017 om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader.

Ekspertpanelet har i øvrigt noteret sig, at Danmark i foråret 2013 rapporterede til Kommissionen, at der endnu ikke i Danmark efter miljøansvarsdirektivets ikrafttræden havde været nogle miljøskadehændelser omfattet af direktivet. Panelet skal hertil bemærke, at én af grundene til den manglende indberetning muligvis skal søges i miljøskadereglernes kompleksitet. Under alle omstændigheder finder panelet ikke, at det forhold, at Danmark ikke har foretaget indberetninger om miljøskade, kan anføres som en begrundelse for at lade miljøskadereglene forblive uændrede. Miljøskadereglernes komplekse udformning er således i sig selv med til at gøre lovgivningen uoverskuelig, hvorfor det ud fra en lovstruktursammenhæng giver god mening at simplificere gennemførelseslovgivningen.

Anbefaling om den fremtidige lovstruktur

I det for ekspertpanelet forelagte udkast til en fremtidig struktur for miljø- og fødevarerlovgevingen, foreslås miljøskadeloven opretholdt som en selvstændig lov. Miljøskadeloven skal dog efter forslaget udbygges på den måde, at den i størst muligt omfang samler reglerne om miljøskade.

I udkastet lægges der op til, at miljøskadeloven – på samme måde som miljøoplysningsloven og miljøvurderingsloven – udformes på en sådan måde, at den gælder på tværs af ministerområderne. Loven vil være en tværgående (horisontal) implementering af miljøansvarsdirektivet.

Ekspertpanelet er overordnet set enig i denne tilgang. Miljøskadereglene bør i videst muligt omfang samles i én lov gældende på tværs af ministerområderne. Det vil være en fordel, at miljøskadeloven udformes på en sådan måde, at loven regulerer alle sagsbehandlingsstrin og således i vidt omfang kan stå alene. En samling af bestemmelserne i en tværgående miljøskadelov vil også betyde ensartede bestemmelser om ansvarssubjekt og ansvarsgrundlag, hvilket vil reducere risikoen for forskellige fortolkninger.

Affattelsen af miljøskadeloven

I forbindelse med affattelsen af miljøskadeloven er der efter ekspertpanelets vurdering anledning til at overveje, om en kommende miljøskadelov alene skal dække det ansvar, der kræves efter miljøansvarsdirektivet, eller om en miljøskadelov skal gå videre end det i udkastet angivne og samle andre regler om forurenereansvar. Panelet vurderer, at en sådan samling af reglerne vil være kompliceret, men spørgsmålet bør overvejes nærmere i forbindelse med udformningen af en ny miljøskadelov.

Efter den gældende miljøskadelov er det alene Miljø- og Fødevarerministeriet, der er kompetent myndighed. Miljø- og fødevarerministeren kan dog i medfør af lovens § 43 bemyndige kommunalbestyrelsen eller regionsrådet til at udøve de beføjelser, der i loven er henlagt til ministeren. Ved lovforslagets fremsættelse vurderedes reglerne at rejse så komplicerede spørgsmål, at det ikke var hensigtsmæssigt at placere administrationen i kommunalt regi. Efter ekspertpanelets vurdering er denne begrundelse ikke overbevisende. Mange komplicerede spørgsmål henhører allerede i dag under kommunernes kompetence. Efter panelets vurdering bør det overvejes, om den kompetente myndighed, der udpeges efter

miljøskadeloven, skal afspejle den kompetencefordeling mellem kommunerne og Miljø- og Fødevareministeriet, der i øvrigt anvendes i lovgivningen. Efter panelets vurdering er den afvigende kompetencefordeling uhensigtsmæssig og utilstrækkeligt begrundet. Hvis kompetencen for miljøskader uden for søterritoriet henlægges til kommunerne, som i forvejen har ansvaret for håndhævelse af bl.a. habitatdirektivet og vandrammedirektivet, vil udvikling af en ensartet praksis kunne varetages ved et uafhængigt klageorgan, som det i forvejen kendes på andre områder af miljølovgivningen, mens indsamling af faglig viden og erfaring i øvrigt vil kunne varetages af en statslig styrelse.

Hvis den nuværende kompetencefordeling i miljøskadeloven fastholdes, skal ekspertpanelet foreslå, at der i loven indføres en underretningspligt til Miljøstyrelsen for forurenere og myndigheder, når der objektivt foreligger en miljøskade (dvs. virkningen har karakter af en miljøskade). Det vil herefter være Miljøstyrelsen, der som den kompetente myndighed efter miljøskadeloven, afgør om betingelserne for ansvar er opfyldte, og hvilke forpligtelser der skal pålægges operatøren. Miljøstyrelsens beslutning om, hvorvidt der foreligger en miljøskade (som nu) bør være undergivet klageadgang uden opsættende virkning. Hvis Miljøstyrelsen beslutter, at betingelserne for ansvar efter miljøskadeloven ikke er opfyldte, overgår sagen til den kompetente myndighed efter den pågældende sektorlov. Forskellen på det eksisterende system er, at ordningen ikke længere vil indeholde det led, at der formelt skal træffes en afgørelse af myndigheden efter sektorloven, før miljøskadeloven aktiveres.

Ekspertpanelet skal i øvrigt understrege, at operatørens forpligtelse til at handle af egen drift, dvs. pligt til at forebygge, begrænse og afhjælpe miljøskade, er en meget central del af miljøansvaret. Denne forpligtelse er begrundet i forurenere betaler-princippet, forsigtighedsprincippet og forebyggelsesprincippet. De danske regler, der aktuelt er opbygget som traditionelle påbudskompetencer, bør ændres, så der sikres en korrekt gennemførelse af miljøansvarsdirektivet. Den ovennævnte underretningspligt for den ansvarlige bør kobles sammen med dennes umiddelbare handlepligt.

Ekspertpanelet skal også pege på behovet for at synliggøre miljøskadereglernes samspil med den øvrige lovgivning. Dette kan eksempelvis ske ved at henvise til reglerne i forbindelse med de almindelige tilsyns- og håndhævelsesregler.

Endelig skal ekspertpanelet pege på, at der i den gældende miljøskaderegulering er sket en sammenblanding af reglerne om operatørens handlepligt med reglerne om hvem der skal betale. I en kommende lov skal det således gøres klart, at det følger af miljøansvarsdirektivet, at der godt kan indtræde en handlepligt for operatøren, selvom denne senere har krav på at få dækket sine afhjælpningsomkostninger.

4.2.1.5. Miljøforvaltningsloven

Generelle bemærkninger om miljøforvaltningsloven

Miljø- og Fødevareministeriet har i udkastet til en fremtidig lovstruktur foreslået en tværgående miljøforvaltningslov, der samler og ensarter sagsbehandlings- og klageregler på miljøområdet.

Ekspertpanelet kan generelt tilslutte sig forslaget. Efter panelets vurdering vil en sådan samling navnlig kunne give mening på miljøområdet, hvor der med tiden er indført en række særlige forvaltningsregler med forskelligt og uensartet indhold. Ministeriets øvrige lovområder – som eksempelvis fødevarer- og fiskerireguleringen – er ikke i samme grad præget af særlige forvaltningsretlige regler. Hertil kommer, at mange af de forvaltningsretlige regler, der rent faktisk gælder på disse lovområder, typisk findes i EU-forordninger og allerede af denne grund ikke kan indarbejdes i en tværgående forvaltningslov. Også på miljøområdet findes EU-forordninger, som indeholder forvaltningsretlig regulering. Der bør derfor foretages en nærmere afgrænsning af, hvilke områder på miljøområdet, der med fordel kan reguleres i en tværgående miljøforvaltningslov.

Samtidig med at ekspertpanelet kan anbefale, at Miljø- og Fødevareministeriet arbejder videre med forslaget om en miljøforvaltningslov, skal panelet dog pege på, at de mulige gevinster ved en miljøforvaltningslov alene opnås, hvis der med loven fastsættes ensartede og harmoniserede regler på tværs af miljøreguleringen. En miljøforvaltningslov, der blot samler og gentager miljølovenes mange forskellige forvaltningsretlige bestemmelser, vurderes at være uden værdi, da den vil blive for rodet og uoverskuelig. Miljøforvaltningslovens værdi vil således i væsentlig grad afhænge af, i hvilket omfang der kan findes velafbalancerede kompromisbestemmelser på tværs af miljøreguleringen, således at det kun i begrænset omfang vil være nødvendigt at supplere loven med særregler i de enkelte sektorlove.

Ekspertpanelet skal endelig pege på, at de særlige forhold, der kendetegner miljøretten, herunder den særlige regulering i Aarhus-konventionen og EU's miljøregler om processuelle rettigheder, udgør en selvstændig begrundelse for at udarbejde en miljøforvaltningslov.

Gentagelse af forvaltningslovens regler i miljøforvaltningsloven

Det er i Miljø- og Fødevareministeriets udkast anført, at der fra interessentside har været peget på, at en miljøforvaltningslov bør indeholde en egentlig gentagelse af de tværgående forvaltningsprocessuelle regler i forvaltningsloven om f.eks. inhabilitet, vejledning og repræsentation, parters aktindsigt, partshøring, begrundelse, klagevejledning og tavshedspligt. Ifølge interessenterne vil en gentagelse skabe det bedste overblik for miljøsagsbehandlerne, der på denne måde kun skal forholde sig til én lov. En gentagelse vil også bevirke, at reglerne i den almindelige forvaltningslov ikke bliver overset i sagsbehandlingen.

Ekspertpanelet er ikke enig i dette forslag og tilslutter sig Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, hvorefter en eventuel miljøforvaltningslov ikke skal indeholde en kopi af bestemmelserne fra eksempelvis forvaltningsloven og offentlighedsloven. Udover de argumenter som ministeriet har anført, skal panelet pege på, at en egentlig gengivelse af andre lovbestemmelser ville være betænkelig, idet man risikerer, at fortolkningspraksis udvikler sig forskelligt vedrørende en bestemmelse i forvaltningsloven og den tilsvarende bestemmelse i miljøforvaltningsloven.

Ekspertpanelet skal dog pege på, at miljølovene primært administreres af personer uden juridisk baggrund, hvorfor det er vigtigt, at miljøsagsbehandlere og andre gøres opmærksomme på de relevante love ved hjælp af passende henvisninger i miljøforvaltningsloven. Panelet vurderer, at det navnlig er henvisninger til forvaltningsloven, offentlighedsloven, miljøoplysningsloven og miljøvurderingsloven, der bør overvejes indsat i en miljøforvaltningslov. Miljøforvaltningsloven vil herefter kunne fremstå som miljømedarbejderes primære indgang til de sagsbehandlingsregler, som gælder på miljøområdet.

Mulige emneområder, der kan overvejes indarbejdet i en miljøforvaltningslov

Miljø- og Fødevareministeriet har opregnet en række forvaltningsretlige emneområder, der efter ministeriets vurdering kan overvejes samlet i en miljøforvaltningslov⁴¹.

Ekspertpanelet har ikke haft mulighed for at foretage dybere analyser af emneområderne, men har foretaget en overordnet vurdering af de foreslåede områders egnethed til regulering i en miljøforvaltningslov og drøftet mulige yderligere områder.

Ekspertpanelet kan herefter anbefale, at følgende emneområder gøres til genstand for nærmere analyser og vurderinger med henblik på de videre overvejelser om og forberedelse af en mulig miljøforvaltningslov:

- En præcisering af et udvidet afgørelsesbegreb på miljøområdet, der omfatter både konstaterende og konstitutive dispositioner.
- Myndighedsbegrebet, begrebet "den berørte offentlighed" og offentlighedsbegrebet på miljøområdet afgrænset i overensstemmelse med begreberne i Aarhus-konventionen og EU's miljøregler.
- Kodificering af de almindelige regler om myndighedsinhabilitet.
- En udvidet vejlednings- og oplysningspligt for myndigheder på miljøområdet, herunder i form af forhåndsdialog vedrørende oplysningsforpligtelser i forbindelse med digitale anmeldelser og ansøgninger samt pligt til vejledning af ansøgere om, hvilke tilladelser et ansøgt projekt forudsætter.
- Myndighedernes ansvar for sagsoplysningen (officialprincippet), herunder forholdet til ansøgere og anmelderes oplysningspligt.
- Sagsbehandlingstid og offentliggørelse af sagsbehandlingsfrister.
- Koordineret og samtidig sagsbehandling, herunder samtidighedsprincippet og eventuelt de såkaldte "bonusvirkninger".
- Bemyndigelse til ministeren til at fastsætte regler om forudgående underretning om påbud og forbud.
- Fastsættelse af frister i påbud og forbud.
- Forhåndsdialog og forudgående inddragelse af den berørte offentlighed og offentligheden i afgørelser, der ikke er omfattet af miljøvurderingsloven.
- Afgørelses meddelelse og modtagelse, herunder hvornår en meddelelse er kommet frem.
- Afgørelses offentliggørelse.

⁴¹ Se Miljø- og Fødevareministeriets udkast til en fremtidig lovstruktur, side 27-32.

- Klagevejledning, herunder en overvejelse af, om miljølovenes klagevejledningsbestemmelser reelt tilføjer noget nyt til § 25 i den almindelige forvaltningslov.
- Myndighedernes lovliggørelsespligt (retlig eller fysisk).
- Myndighedernes tilsyns- og håndhævelsesbeføjelser i det omfang disse beføjelser kan ensartes.
- Politiets medvirken ved myndighedernes tilsyn og håndhævelse.
- Digital kommunikation og underskriftskrav, herunder overvejelse af, om forvaltningslovens § 32 a og b samt lov om Digital Post fra offentlige afsendere⁴² har overflødiggjort en tilsvarende regulering i miljølovene.
- Helt eller delvist bortfald af tilladelser ved manglende udnyttelse og kontinuitetsbrud.
- Spørgsmål vedrørende klageberettigelse og administrative klagemuligheder, jf. Aarhus-konventionen og EU's gennemførelse i miljødirektiver.
- Opsættende virkning, herunder mulighederne for en generel regel om, at klage til en administrativ klageinstans som udgangspunkt har opsættende virkning.
- Søgsmålsfrister, herunder muligheden for at fastsætte en generelt gældende søgsmålsfrist på 6 måneder.
- Søgsmålsadgangen på miljøområdet, jf. Aarhus-konventionen og EU's gennemførelse i miljødirektiver.
- Sagsomkostninger og gebyrer i miljøsager med udgangspunkt i Aarhus-konventionen og de relevante gennemførelsesbestemmelser i EU's miljødirektiver om ikke uoverkommeligt høje sagsomkostninger.

Ekspertpanelet har endvidere følgende bemærkninger til en række udvalgte områder:

- *Særligt om et udvidet afgørelsesbegreb på miljøområdet, der omfatter både konstaterende og konstitutive dispositioner*
Ekspertpanelet anbefaler, at der i forbindelse med arbejdet med en kommende miljøforvaltningslov tages stilling til mulighederne for lovregulering af spørgsmålet om et udvidet afgørelsesbegreb på miljøområdet.

Med en miljøforvaltningslov vil der således bl.a. kunne tages stilling til både konstaterende afgørelser og konstitutive dispositioner. Spørgsmålet er nærmere, i hvilke tilfælde der er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, herunder hvornår der vil være krav om bl.a. partshøring, begrundelse og klagevejledning. Praksis er i dag uensartet og giver ofte anledning til tvivl hos miljømyndighederne. Hertil kommer, at der i forbindelse med anmeldeordninger og lignende i nogle tilfælde opereres med såkaldte "ikke-afgørelser".

- *Særligt om kontrol- og tilsynsbestemmelser*
De fleste miljølove indeholder i dag – som anbefalet i håndhævelsesbetænkningen⁴³ – enslydende bestemmelser om myndighedernes pligt til lovliggørelse af ulovlige forhold,

⁴² Lovbekendtgørelse 801/2016 om Digital Post fra offentlige afsendere.

medmindre der er tale om forhold af underordnet betydning. Efter ekspertpanelets opfattelse bør disse bestemmelser samles i en miljøforvaltningslov.

Myndighedernes reaktionsmuligheder over for ulovlige forhold kan endvidere overvejes samlet i miljøforvaltningsloven, i det omfang det er muligt at ensarte de forskellige regler, der i dag findes i de enkelte miljølove. Regler om tilsynsfrekvenser bør ikke medtages i selve loven, da det næppe vil være muligt at formulere en generel regel herom, men det kan overvejes – jf. også forslaget herom i håndhævelsesbetænkningen – at lade lovbestemmelsen om lovliggørelsespligten ledsages af en hjemmel for ministeren til at fastsætte nærmere regler om udøvelsen af kontrol- og tilsynsvirksomheden.

Ekspertpanelet anbefaler, at det i bemærkningerne til tilsynsbestemmelserne i en kommende miljøforvaltningslov tydeliggøres, at et konstateret ulovligt forhold skal lovliggøres *fysisk*, hvis forholdet ikke tillades (lovliggøres *retligt*). Efter panelets vurdering vil en sådan tydeliggørelse bidrage til en større ensartethed i reaktionen mod konstaterede ulovligheder. Også betydningen af fysiske lovliggørelsespåbud bør klargøres, herunder om et sådant påbud alene indebærer, at ulovlige indretninger skal fjernes og ulovligt fjernede indretninger skal bringes tilbage, eller om et sådant påbud også kan indebære en (vis) pligt til at forsøge genopretning af den hidtidige tilstand.

Ekspertpanelet kan endvidere anbefale, at der i en miljøforvaltningslov indsættes bestemmelser om myndighedernes adgang til at foretage selvhjælpshandlinger til gennemtvingelse af påbud om fysisk lovliggørelse. Er der tale om særligt indgribende selvhjælpshandlinger bør disse dog kun kunne gennemføres efter domsafgørelse. Endvidere kan panelet anbefale, at der i miljøforvaltningsloven indsættes bestemmelser om myndighedernes adgang til at foretage selvhjælpshandlinger uden forudgående påbud til afværgelse af akutte faresituationer. Endeligt bør der efter panelets opfattelse medtages bestemmelser om politiets bistand til myndighedernes gennemførelse af selvhjælpshandlinger.

Den nødvendige sammenhæng mellem den foreslåede bestemmelse om myndighedernes lovliggørelsespligt i miljøforvaltningsloven og de specifikke tilsynsbestemmelser i de enkelte miljølove bør tilvejebringes ved brug af passende henvisninger.

Med hensyn til myndighedernes indtrængen på privat ejendom uden retskendelse vurderer ekspertpanelet, at der er tale om så indgribende foranstaltninger over for borgere og virksomheder, at en generel bestemmelse herom ikke bør samles i en miljøforvaltningslov, men derimod findes i så nær tilknytning som mulig til de materielle bestemmelser, som de har sammenhæng med. En sådan generel regel vil også rejse principielle spørgsmål i forhold til grundlovens § 72.

⁴³ Betænkning 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen.

- *Særligt om call-in*

Som anført af Miljø- og Fødevareministeriet er reglerne om call-in i de enkelte miljølove præget af en vis ensartethed. Samtidig er der dog også visse forskelle. Det er umiddelbart ekspertpanelets vurdering, at Miljø- og Fødevareministeriet bør være tilbageholdende med at indføre fælles og ensartede bestemmelser om call-in. Beføjelsen til at foretage call-in er et væsentligt indgreb i den almindelige kompetencedeling mellem stat og kommuner, som næppe er egnet til generel regulering. Call-in bør efter panelets vurdering kun lovreguleres, når det er nærliggende og nødvendigt på grund af reale forhold. Meget taler derfor efter panelets vurdering for, at de eksisterende bestemmelser om call-in bliver stående i de enkelte miljølove.

- *Særligt om lovregulering af uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger*

Miljø- og Fødevareministeriet har overvejet, om der i en miljøforvaltningslov bør ske en lovregulering af ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætninger, jf. eksempelvis de ovennævnte emneområder vedrørende sagsbehandlingstid og officialprincippet. Ministeriet har i den forbindelse henvist til, at der i eksempelvis lov om retssikkerhed og administration på det sociale område⁴⁴, er bestemmelser om hurtig sagsbehandling med tilhørende frister, borgernes ret til medvirken samt regulering af officialprincippet.

Hertil skal ekspertpanelet bemærke, at det nøje bør overvejes, hvilke dele af de uskrevne forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler og normer for god forvaltningsskik, der er relevante for miljøområdet, hvor lovgivningen ofte angår større virksomheder med rådgivere. Mens det således muligvis også på miljøområdet kan være relevant at lovregulere sagsbehandlingstiden (med en passende fleksibilitet), er der måske ikke på miljøområdet samme behov som på socialområdet for et stærkt markeret officialprincip. En ikke uvæsentlig del af de sagsbehandlingsregler, der gælder på miljøområdet, pålægger i øvrigt operatøren særlige oplysningsforpligtelser.

Hvis man vil lovfæste uskrevne forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler og normer for god forvaltningsskik, kan der i øvrigt ligge en risiko i, at man eventuelt ikke får alt med. Eksempelvis skal man være opmærksom på, at såvel inhabilitet som vejledningspligt vedrørende faktisk forvaltningsvirksomhed beror på uskrevne normer. Dette kan føre til den modsætningslutning, at normer, der ikke er medtaget i miljøforvaltningsloven, ikke gælder på miljøområdet.

En anden risiko består i, at lovfæstelse af de uskrevne regler og principper kan føre til en vanskelig diskussion ved administrationen af reglerne samt manglende afvejning af de forvaltningsretlige principper over for de miljøretlige principper. Eksempelvis ligger det i officialprincippet, at myndigheden har ansvaret for, at sagen – såvel retligt som faktisk – er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes en forsvarlig afgørelse, men dette hindrer ikke, at det kan være borgerens eller virksomhedens opgave at

⁴⁴ Lovbekendtgørelse 1345/2016 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

fremkomme med de pågældende oplysninger, herunder fordi de gennemførte EU-regler forudsætter en iagttagelse af forurenere betaler-princippet, og at en manglende opfyldelse kan medføre processuel skadevirkning for den private part.

Ekspertpanelet skal derfor anbefale, at en indskrivning i miljøforvaltningsloven af uskrevne regler og andre normer vedrørende sagsbehandling reserveres til de områder, hvor der vurderes at være et særligt behov. Samtidig bør der i lovforslagsbemærkningerne være en nøje redegørelse for, hvorfor reglerne er med, og i hvilke henseender de er udbyggede i forhold til de uskrevne regler, samt en understregning af, at der også gælder uskrevne normer, som ikke er optaget i loven.

- *Særligt om koordineret og samtidig sagsbehandling, herunder samtidighedsprincippet og eventuelt de såkaldte "bonusvirkninger"*
Miljøbeskyttelseslovens § 89 b indeholder en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter ministeren kan fastsætte regler om sagsbehandlingen, herunder regler om, at sager skal behandles og afgøres samtidigt med afgørelser efter anden relevant lovgivning.

Efter ekspertpanelets vurdering bør en sådan bestemmelse placeres i en tværgående miljøforvaltningslov, således at den kan anvendes til at fastsætte administrative regler på tværs af miljøområdet. Bemyndigelsen skal navnlig bruges til at fastsætte regler med henblik på at tilrettelægge sagsbehandlingen, så afgørelser, der henhører under forskellige myndigheders ressortområder kan koordineres og meddeles samtidigt.

Ekspertpanelet finder det imidlertid ikke realistisk eller hensigtsmæssigt at operere med en såkaldt "one stop shop"-ordning med krav om meddelelse af én samlet afgørelse, der integrerer forskellige afgørelser i ét og samme dokument.

- *Særligt om klagesagsbehandling (klagefrist, klageberettigelse, opsættende virkning, hvilke afgørelser der kan påklages efter de enkelte love m.v.)*
Ekspertpanelet finder, at almindelige regler om klageordningen på miljøområdet, herunder bl.a. regler om remonstration, klagefrister, klageberettigelse og opsættende virkning m.v., bør indsættes i en miljøforvaltningslov. Sådanne regler bør tage udgangspunkt i Aarhus-konventionens og EU-miljøreglernes krav, der er formuleret ud fra konventionens formål.

Hvilke afgørelser der kan påklages, bør derimod fremgå af de enkelte miljølove, som regulerer de materielle forhold. Samme model anvendes på andre områder, herunder socialområdet. Her er de almindelige regler om klagesagsbehandlingen indsat i socialretssikkerhedslovens kapitel 10, der bl.a. indeholder bestemmelser om klageadgang, pligt til genvurdering, sagsbehandling, opsættende virkning og domstolsprøvelse. Med hensyn til, hvilke afgørelser der kan påklages er det i lovens § 60, stk. 1, fastsat, at kommunalbestyrelsens afgørelser kan indbringes for Ankestyrelsen, når det fremgår af lovgivningen.

- *Særligt om digitalisering*

Efter ekspertpanelets vurdering er der behov for indføjelser af særlige bestemmelser vedrørende digital sagsbehandling i miljøforvaltningsloven. Digitaliseringen af sagsbehandlingen – herunder anvendelsen af "Byg og Miljø" og "husdyrgodkendelse.dk" samt anvendelsen af digitaliserede GIS-kort med konstitutiv virkning, herunder kort der løbende opdateres uden at de regulerede bliver orienteret på anden måde end via oplysninger på hjemmesider – indebærer afgørende ændringer i forhold til de almindelige forvaltningsretlige krav til den offentlige forvaltning, herunder de betingelser hvorunder de forvaltningsretlige principper kommer til at virke (eller kommer til kort). Panelet vil endvidere henlede opmærksomheden på de problemer vedrørende Danmarks forpligtelser i forhold til EU's indre marked, som de eksisterende netop nævnte digitale selvbetjenings- og beslutningsstøttesystemer indebærer, idet de alene foreligger i en dansk version.

Ekspertpanelet finder, at der bl.a. bør være særlig fokus på den betydning, som ansøgernes og anmeldernes oplysninger har for myndighedernes beslutningsgrundlag. Den private eventuelt forkerte valg af indgang til selvbetjeningssystemet – eksempelvis forkert kategorisering af listevirksomheder ved ansøgninger om miljøgodkendelser – har vidtgående konsekvenser for indholdet af den afgørelse, der træffes. Der er derfor behov for en udvidet vejledningspligt, herunder gennem en målrettet forhåndsdialog.

Der er endvidere inden for miljøforvaltningen særlige udfordringer med at sikre en iagttagelse af de særlige processuelle krav, som skal iagttages i forhold til den berørte offentligheds involvering, når sagsbehandlingen digitaliseres og udvikler sig til et egentligt beslutningsstøttesystem. Ekspertpanelet vil bl.a. fremhæve, at der ved udarbejdelse af en miljøforvaltningslov skal sikres reel projektoffentlighed inden for de områder, hvor der er internationale eller EU-retlige forpligtelser hertil.

De retlige begrænsninger, der er i forhold til standardisering af afgørelserne, skal ligeledes tillægges vægt som en begrænsning i forhold til digitalisering og standardisering af sagsbehandlingen. Det generelle ønske om digitalisering må ikke indebære, at beslutningsgrundlaget og begrundelserne standardiseres længere end det, der er muligt til opfyldelse af EU-forpligtelser og det forvaltningsretlige forbud mod at sætte skøn under regel.

Miljøforvaltningslovens regulering af den sagsbehandling, der foregår ved klageorganerne inden for miljøområdet, skal ligeledes tilrettelægges på en sådan måde, at den tiltagende anvendelse af digitalisering ikke begrænser klagesagsbehandlingens reelle betydning som retssikkerhed for parterne, og den berørte offentligheds mulighed for at bidrage til en overvågning af miljølovgivningens korrekte anvendelse.

Anbefaling om det videre arbejde med at forberede en miljøforvaltningslov

Arbejdet med at forberede og udarbejde lovforslag sker i dag oftest i ministerierne og styrelserne. Det er således kun undtagelsesvist, at der gøres brug af den arbejdsform, som består i at anmode et udvalg eller en arbejdsgruppe om at udarbejde et egentligt lovforslag. Efter ekspertpanelets vurdering vil en tværgående miljøforvaltningslov have en så grundlæggende, principiel og omfattende karakter, at den bør tage udgangspunkt i et grundigt udvalgsarbejde. Om sammensætningen af et sådant lovforberedende udvalg bemærkes, at der naturligvis skal sikres repræsentation af viden om den forvaltnings-, kommunal- og miljøretlige regulering.

Udvalget bør være tværministerielt. Særligt oplagt er det, at Justitsministeriet bør være repræsenteret, da det på denne måde kan sikres, at miljøforvaltningslovudkastet allerede fra start bliver afstemt og koordineret med Justitsministeriets generelle forvaltningsretlige love, herunder navnlig forvaltningsloven, offentlighedsloven, tvangsindgrebsloven⁴⁵ og den kommende nye persondatalov og persondataforordningen⁴⁶, samt de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger.

Et arbejde af ovennævnte karakter bør dog ikke udføres i et rent "embedsmandsudvalg". Efter ekspertpanelets vurdering bør der således i udvalget være repræsentation fra såvel universitetsverdenen som advokatbranchen.

Arbejdet vurderes at være af så juridisk-teknisk karakter, at der næppe er grundlag for, at erhvervs- og interesseorganisationer repræsenteres i det lovforberedende udvalg. Det anbefales dog, at udvalget på anden måde inddrager organisationerne i det lovforberedende arbejde, idet det – som nævnt oven for – er ekspertpanelets vurdering, at en udarbejdelse af en tværgående miljøforvaltningslov kun kan anbefales, hvis der sker en ensretning af de eksisterende processuelle regler med henblik på en egentlig integration og sammentænkning, hvorfor det allerede tidligt i processen vil være hensigtsmæssigt at kende erhvervs- og interesseorganisationers holdninger hertil.

4.2.2. Sektorlove

4.2.2.1. Natur- og biodiversitetsloven

Miljø- og Fødevareministeriet har i udkastet til en fremtidig lovstruktur foreslået en natur- og biodiversitetslov som en ny central hovedlov, der samler bestemmelser om beskyttelse og benyttelse af naturen, herunder om forvaltningen af ministeriets skov- og naturarealer. Disse bestemmelser er i dag indeholdt i naturbeskyttelsesloven⁴⁷, skovloven⁴⁸, jagt og vildtforvaltningsloven⁴⁹, nationalparkloven⁵⁰, Tøndermarskloven⁵¹ og lov om administration af

⁴⁵ Lov 442/2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter.

⁴⁶ Forordning 2016/679 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

⁴⁷ Lovbekendtgørelse 934/2017 om naturbeskyttelse.

⁴⁸ Lovbekendtgørelse 122/2017 om skove.

⁴⁹ Lovbekendtgørelse 118/2017 om jagt og vildtforvaltning.

Den Europæiske Unions forordninger om handel med træ og træprodukter med henblik på bekæmpelse af handel med ulovligt fældet træ⁵².

Ekspertpanelet kan tilslutte sig, at der sker en samling af reglerne om natur og biodiversitet. Panelet vurderer, at en samling vil kunne indebære væsentlige forenklingsgevinster. Det gælder navnlig i forhold til en samling af de parallelle regelsæt vedrørende Natura 2000-områder og bilag IV-arter i den gældende lovgivning. Det er herved forudsat, at natur- og biodiversitetsloven får en sådan tværgående karakter, at der ikke er behov for særregler i de enkelte sektorlove – hverken på eller uden for Miljø- og Fødevareministeriets område.

Den nærmere afgrænsning af en natur- og biodiversitetslov kan dog diskuteres, og der bør sikres grundige overvejelser vedrørende lovens indhold og opbygning. Ekspertpanelet skal særligt pege på følgende overvejelser:

- *Regler vedrørende Natura 2000-områder og bilag IV-arter*
Der er i dag indsat regler vedrørende beskyttelse af Natura 2000-områder og bilag IV-arter i en række sektorlove både på og uden for Miljø- og Fødevareministeriets område. Det gælder eksempelvis kystbeskyttelsesloven⁵³, fiskeriloven⁵⁴, der i kapitel 3 b indeholder en række bestemmelser om bevaring og beskyttelse af visse naturtyper, vilde dyr og planter, samt lov om fremme af vedvarende energi (§§ 27 og 28)⁵⁵, elforsyningsloven (§ 22 b)⁵⁶, lov om Energinet.dk (§§ 4 b og 4 c)⁵⁷ og undergrundsloven (§§ 28 a-28 c)⁵⁸ på Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets område. Det er ekspertpanelets vurdering, at en samling af reglerne om beskyttelse af Natura 2000-områder og bilag IV-arter i en natur- og biodiversitetslov vil gøre lovgivningen mere overskuelig.
- *Lov om drift af landbrugsjorder*⁵⁹
Formålet med lov om drift af landbrugsjorder er at fremme en bæredygtig udvikling af driften af landbrugsjorder ved at forene hensyn til bevaring af produktionsgrundlaget og bevaring af natur, miljø og landskabelige værdier. Loven indeholder flere regler med et naturbeskyttelsesmæssigt sigte, herunder regler om bekæmpelse af uønskede plantearter, rydningspligt og genopdykningsret. Ekspertpanelet anbefaler, at samspillet mellem loven og en natur- og biodiversitetslov overvejes nærmere med henblik på eventuelt at samle reglerne i de to love helt eller delvist.

⁵⁰ Lovbekendtgørelse 120/2017 om nationalparker.

⁵¹ Lovbekendtgørelse 123/2017 om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken.

⁵² Lov 1225/2012 om administration af Den Europæiske Unions forordninger om handel med træ og træprodukter med henblik på bekæmpelse af handel med ulovligt fældet træ.

⁵³ Lovbekendtgørelse 78/2017 om kystbeskyttelse.

⁵⁴ Lovbekendtgørelse 764/2017 om fiskeri og fiskeopdræt.

⁵⁵ Lovbekendtgørelse 1288/2016 om fremme af vedvarende energi.

⁵⁶ Lovbekendtgørelse 418/2016 om elforsyning.

⁵⁷ Lovbekendtgørelse 1097/2011 om Energinet.dk.

⁵⁸ Lovbekendtgørelse 960/2011 om anvendelse af Danmarks undergrund.

⁵⁹ Lovbekendtgørelse 524/2017 om drift af landbrugsjorder.

- *Adgangsreglen i mark- og vejfredsloven*⁶⁰

Mark- og vejfredsloven regulerer i det væsentlige skader forvoldt af husdyr på anden mands ejendom. I § 17 er der imidlertid en generel regel om færdsel på fremmed grund. Efter denne bestemmelse, der udgør hovedreglen om færdsel, er det ikke tilladt at færdes på anden mands ejendom, uden at man enten har ejerens tilladelse eller anden særlig hjemmel. Forbuddet gælder, uanset om arealet er afspærret eller opdyrket. For så vidt angår veje og stier er færdsel tilladt, medmindre ejeren har begrænset færdsel ved skiltning. Naturbeskyttelsesloven fastsætter undtagelser til mark- og vejfredslovens hovedregel ved at indskrænke ejerens adgang til skiltning. Ekspertpanelet anbefaler, at samspillet mellem denne regel og de øvrige regler om offentlighedens adgang til naturen overvejes nærmere med henblik på eventuelt at samle reglerne i en natur- og biodiversitetslov.

Ekspertpanelet anbefaler, at en kommende natur- og biodiversitetslov bygges op om følgende emner:

- Miljøkvalitetsnormer (Natura 2000-områder) – målfastsættelse og planlægning⁶¹
- Områdebeskyttelse:
 - Natura 2000-områder/naturtyper⁶²
 - Nationalparker
 - Fredninger
 - § 3-områder
 - Bygge- og beskyttelseslinjer
 - Fredsskov
 - Landbrugsjorder (eventuelt)
- Artsbeskyttelse:
 - Beskyttede arter, herunder bilag IV-arter
 - Jagtregler
- Anlæg m.v. (tilladelseskrav (§ 20 samt friluftsklamer – eventuelt statens højhedsret)
- Naturforvaltning og naturpleje
- Offentlighedens adgang
- Produkt- og handelsregulering

Det bemærkes, at ekspertpanelet i forhold til Natura 2000-områder har peget på flere alternative løsningsmuligheder, som har betydning for indholdet af en natur- og biodiversitetslov.

⁶⁰ Lovbekendtgørelse 1847/2015 om mark- og vejfred.

⁶¹ Såfremt der udarbejdes en miljøkvalitetslov vil reglerne om miljømål og tilhørende planlægning m.v. for Natura 2000-områder indgå heri. Der henvises til afsnit 4.2.1.1.

⁶² Såfremt der udarbejdes en miljøvurderingslov, der omfatter habitatvurderingskrav, vil der ikke indgå regler om konsekvensvurdering af projekter og planer i natur- og biodiversitetsloven. Der henvises til afsnit 4.2.1.2.

Den ene mulighed er, at en natur- og biodiversitetslov omfatter Natura 2000-planerne (miljøkvalitetsnormer), reglerne om konsekvensvurdering af projekter og planer og den generelle beskyttelse af Natura 2000-områder.

Den anden mulighed er, at miljøkvalitetsnormerne reguleres i en miljøkvalitetslov og konsekvensvurderingerne i en miljøvurderingslov, således at natur- og biodiversitetsloven alene omfatter den generelle beskyttelse af Natura 2000-områder.

4.2.2.2. Vand- og spildevandsforsyningsloven, lov om oversvømmelse m.v. og lov om vandløb m.v.

Miljø- og Fødevarerministeriet har i udkastet til en fremtidig lovstruktur foreslået fire love på vandområdet:

- en vand- og spildevandsforsyningslov, der samler reglerne fra vandforsyningsloven, dele af miljøbeskyttelsesloven (spildevandsreguleringen med undtagelse af regler om spildevandsudledningstilladelser) og lov om bortskaffelse af spildevand på Sejerø og andre småøer og i områder med spredt bebyggelse⁶³,
- en lov om oversvømmelse m.v., der samler reglerne i oversvømmelsesloven⁶⁴ og kystbeskyttelsesloven,
- en lov om vandløb m.v., der samler reglerne i vandløbsloven⁶⁵, okkerloven⁶⁶ og lov om inddragelse af søterritoriet under de for ferske vande gældende retsregler⁶⁷, og
- en havmiljølov, der viderefører den gældende havmiljølovs⁶⁸ regler om skibes forurening af havet (mens regler om forurening af havet fra faste indretninger, såsom platforme, foreslås samlet i miljøloven).

Med forslaget lægges der alene op til mindre ændringer af lovstrukturen på vandområdet. Efter ekspertpanelets vurdering kan der med fordel gennemføres en mere samlet regulering af vand med henblik på at opnå en mere helhedsorienteret og sammenhængende regulering, der i højere grad end i dag matcher EU-lovgivningens struktur og fokus på beskyttelse af økosystemer.

Ekspertpanelet anbefaler på den baggrund, at reguleringen af vand samles i en vandlov og en havlov.

Ekspertpanelet anbefaler, at vandloven kommer til at bestå af reglerne fra følgende love:

- vandplanlægningsloven⁶⁹

⁶³ Lovbekendtgørelse 1583/2015 om bortskaffelse af spildevand på Sejerø og andre småøer og i områder med spredt bebyggelse.

⁶⁴ Lovbekendtgørelse 1618/2015 om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer.

⁶⁵ Lovbekendtgørelse 1208/2013 om vandløb.

⁶⁶ Lovbekendtgørelse 1581/2015 om okker.

⁶⁷ Lovbekendtgørelse 1501/2015 om inddragelse af dele af søterritoriet under de for ferske vande gældende retsregler.

⁶⁸ Lovbekendtgørelse 116/2017 om beskyttelse af havmiljøet.

- vandforsyningsloven,
- dele af miljøbeskyttelsesloven (regler om forebyggende beskyttelse af grundvand og overfladevand samt spildevandsforsyning),
- oversvømmelsesloven,
- dele af kystbeskyttelsesloven,
- vandløbsloven,
- okkerloven,
- lov om inddragelse af søterritoriet under de for ferske vande gældende retsregler og
- lov om bortskaffelse af spildevand på Sejerø og andre småøer og i områder med spredt bebyggelse.

Ekspertpanelmedlemmerne Jens Møller, Håkun Djurhuus og Flemming Elbæk anbefaler, at havloven skal bestå af reglerne fra følgende love:

- havplanloven⁷⁰,
- havstrategiloven og
- dele af kystbeskyttelsesloven (reglerne om statens højhedsret).

Ekspertpanelsmedlemmerne Peter Pagh, Helle Tegner Anker og Ellen Margrethe Basse anbefaler, at havloven *yderligere* omfatter havmiljølovens regler om forurening og anden påvirkning af havet fra skibe, luftfartøjer og faste indretninger på havet.

Anbefalingerne uddybes nedenfor.

Den gældende regulering

Reguleringen på vandområdet dækker i dag aktiviteter og andre påvirkninger, der har betydning for vands kvalitet, mængde, anvendelse og økologiske funktion. Reglerne er dels spredt over flere forskellige regelsæt, dels præget af de generelle samfundsmæssige og miljømæssige forudsætninger, der var relevante ved deres tilblivelse – forudsætninger som nu suppleres af nye hensyn og derfor kræver en ændret afvejning.

Reguleringen vedrører bl.a. miljømål og vandplanlægning (vandplanlægningsloven og havstrategiloven), beskyttelse af vandressourcen mod forurening (vandforsyningsloven, miljøbeskyttelsesloven, råstofloven⁷¹ og havmiljøloven), afledning af vand og imødegåelse af oversvømmelse (vandløbsloven, okkerloven og oversvømmelsesloven), vandets økologiske funktion (naturbeskyttelsesloven), benyttelse af vandressourcen (vandforsyningsloven), organisering af vand- og spildevandsselskaber (vandsektorloven) og prisregulering af vandydelser (vandforsyningsloven og betalingsloven), suppleret af specielle regler om badevandskvalitet og regler i fiskeriloven om bl.a. fiskeri og fisketrapper.

⁶⁹ Såfremt der udarbejdes en miljøkvalitetslov vil vandplanlægningsloven indgå i denne og ikke i en vandlov. Der henvises til afsnit 4.2.1.1.

⁷⁰ Lov 615/2016 om maritim fysisk planlægning.

⁷¹ Lovbekendtgørelse 124/2017 om råstoffer.

Herudover kommer regulering af klimatilpasning (oversvømmelsesloven, kystbeskyttelsesloven og planloven) og fysisk planlægning på havet (havplanloven).

Reglerne er ikke entydigt opdelt i overfladevand og grundvand, men der har traditionelt været en adskillelse af reguleringen af drikkevand henholdsvis andet vand samt en adskillelse mellem reguleringen af ferskvand (vandløb og søer) og havvand.

Vandloven

Samling af regler vedrørende benyttelse og beskyttelse

Ekspertpanelet anbefaler, at reglerne vedrørende benyttelse og beskyttelse af ferske vande og kystvande samles i en ny vandlov. Vandloven vil samle reglerne fra vandplanlægningsloven, vandforsyningsloven, vandløbsloven og dele af miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4 samt reglerne fra oversvømmelsesloven og dele af kystbeskyttelsesloven (se nærmere om havstrategiloven nedenfor).

Reguleringen af miljøkvalitet med tilhørende proceskrav på vandområdet i vandplanlægningsloven kan alternativt overvejes samlet med den tilsvarende miljøkvalitetsregulering af natur, luft og støj i en miljøkvalitetslov⁷². Dette vil betyde, at mål for vandkvalitet og regulering af planlægning for opfyldelse af målene ikke placeres i en samlet vandlov, men i stedet placeres i en miljøkvalitetslov.

En samlet vandlov kan bidrage til at sikre et bedre overblik over den miljømæssige regulering af vand og en sammenhængende administration på tværs af vandområdet. Med loven opnås en mere helhedsorienteret og sammentænkt regulering af vand i overensstemmelse med EU-lovgivningen. Loven kan ligeledes bidrage til, at de relevante miljødirektiver vedrørende vand i større omfang end i dag gennemføres i ét regelsæt.

Ekspertpanelet har drøftet afgrænsningen af lovens anvendelsesområde, særligt i forhold til havvand. Umiddelbart er der tre mulige afgrænsninger i forhold til havvand: 1) kyst- eller basislinjen, 2) 1 sømil fra basislinjen og 3) fuld inddragelse af havområdet. Model 1 med en afgrænsning af anvendelsesområdet baseret på kyst- eller basislinjen vil efter panelets opfattelse være for snæver, da der for kystvandene er en nær sammenhæng mellem land og hav både for så vidt angår miljøkvalitet, regulering af aktiviteter og klimatilpasning. Model 2 vil være udtryk for en afgrænsning, som følger den afgrænsning, der som udgangspunkt er fastlagt mellem vandrammedirektivets og havstrategirammedirektivets anvendelsesområder. Model 3 med en fuld inddragelse af havområdet i en samlet vandlov kan sikre en høj grad af sammenhæng mellem reglerne, herunder ved indarbejdelse af havstrategiloven. En fuld indarbejdelse af havområdet i en ny vandlov kan dog medføre en betydelig kompleksitet.

Ekspertpanelet anbefaler derfor model 2, hvor lovens anvendelsesområde fastsættes til 1 sømil fra basislinjen i overensstemmelse med vandrammedirektivets anvendelsesområde. Denne model anses umiddelbart som mest realiserbar, og nedenstående tager udgangspunkt i denne

⁷² Jf. afsnit 4.2.1.1.

model. Panelet bemærker samtidigt, at det er vanskeligt at opnå en helt entydig afgrænsning med model 2. Det gælder bl.a. for så vidt angår miljømålene, da kravene, der følger af havstrategirammedirektivet, også kan finde anvendelse inden for 1 sømil for de forhold, der ikke er omfattet af vandområdeplanerne. Endvidere vil der også være behov for en klar stillingtagen til anvendelsesområdet for forskellige tilladelseskrav. Eksempelvis er der for kystvande behov for stillingtagen til tilladelseskravet for fysiske anlæg. Nedenfor anbefales det, at vandloven inden for 1 sømil alene indeholder tilladelseskrav til kystbeskyttelsesforanstaltninger og i øvrigt til anlæg, der berører såvel land som vandarealer, f.eks. bade- og bådebroer.

Vælges model 2 anbefaler ekspertpanelmedlemmerne Jens Møller, Håkun Djurhuus og Flemming Elbæk, at der sker en samling af havstrategiloven, havplanloven og evt. reglerne om statens højhedsret i en ny havlov^{73 74}. Panelmedlemmerne Peter Pagh, Helle Tegner Anker og Ellen Margrethe Basse anbefaler, at havstrategiloven, havplanloven og evt. reglerne om statens højhedsret samles med havmiljøloven i en ny havlov⁷⁵. Der henvises i øvrigt til panelets bemærkninger til den af Miljø- og Fødevareministeriet foreslåede havmiljølov⁷⁶.

Ekspertpanelet vurderer, at der under alle omstændigheder er behov for en stillingtagen til placeringen af reglerne om statens højhedsret. Herudover bør det af de enkelte sektorlove fremgå, om de territorialt omfatter søterritoriet henholdsvis hele den eksklusive økonomiske zone.

Efter ekspertpanelets vurdering bør en vandlov ikke omfatte reglerne vedrørende tilladelse m.v. til konkrete udledninger af forurenende stoffer til vandmiljøet. Baggrunden herfor er, at disse regler efter panelets vurdering strukturelt hører bedre sammen med den øvrige regulering af emissioner, der kan påvirke miljøet. Det medfører, at reglerne vedrørende spildevandsudledninger, herunder reglerne, der gennemfører byspildevandsdirektivet⁷⁷, ikke skal reguleres i en vandlov – men derimod i miljøloven.

Reglerne om forebyggende arealrestriktioner (beskyttelseszoner m.v.) vil blive omfattet af den foreslåede vandlov, da der er tale om konkrete begrænsninger, som skal beskytte grundvand og overfladevand mod forurening. Det er efter ekspertpanelets vurdering afgørende at sikre den fornødne sammenhæng mellem vandloven og den øvrige lovgivning, herunder miljøloven og kemikalieloven.

⁷³ Såfremt der udarbejdes en miljøkvalitetslov, jf. afsnit 4.2.1.1., vil reglerne om miljømål og tilhørende proceskrav på havområdet indgå heri.

⁷⁴ Jf. nedenfor om ekspertpanelets anbefalinger vedrørende reguleringen af havvand.

⁷⁵ Såfremt der udarbejdes en miljøkvalitetslov, jf. afsnit 4.2.1.1., vil reglerne om miljømål og tilhørende proceskrav på havområdet indgå heri.

⁷⁶ Jf. afsnit 4.2.2.4.

⁷⁷ Direktiv 91/271/EØF om rensning af byspildevand.

Reglerne om anvendelse af vand til ikke-erhvervsmæssig sejlads bør efter ekspertpanelets vurdering heller ikke reguleres i en vandlov, men derimod i den foreslåede natur- og biodiversitetslov sammen med de øvrige regler om adgang til natur.

Lovens hovedindhold

Ekspertpanelet anbefaler, at vandloven bygges op om de nedenfor angivne emner:

Miljøkvalitetsnormer og krav til indsats og planlægning for opfyldelse af miljøkvalitetsnormer⁷⁸

Emnet vil indeholde følgende områder:

- Vandområdeplanlægning m.v., herunder monitorings-, registrerings- og indberetningsforpligtelser
- Miljøkvalitetskrav
- Indsatsplaner m.v.
- Aftale- og indgrebsbeføjelser

Ekspertpanelet har forudsat, at reglerne om forbud mod ændring af tilstand i § 3-vandløb ikke berøres af den foreslåede vandlov, men vil pege på, at hensigtsmæssigheden heraf bør overvejes i forbindelse med udformningen af en kommende vandlov givet de sammenstødsproblemer med såvel vandplanlægning som vandløbsregulativer, som disse regler giver anledning til.

Som nævnt ovenfor forudsættes reguleringen af udledning af forurenende stoffer fra land til vandmiljøet reguleret i en ny miljølov (som i den gældende miljøbeskyttelseslov). I relation til vandlovens kapitel om miljøkvalitetsnormer fokuseres der i ekspertpanelets model således på miljøkvalitetsplanlægning og den dertilhørende aktive indsats/forvaltning i form af aftale- og indgrebsbeføjelser og andre myndighedspålagte restriktioner i den eksisterende anvendelse af beskyttede vandområder samt arealanvendelse.

Reguleringen vedrørende miljøkvalitet for vand vil, hvad enten den placeres i en ny miljøkvalitetslov eller i den foreslåede vandlov, være styrende både for vandlovens øvrige regulering samt for administrationen af lovgivningen i øvrigt. Denne del af vandloven vil, hvis reglerne placeres her, således have en tværgående karakter i forhold til anden lovgivning – også uden for Miljø- og Fødevareministeriets område.

Miljøkvalitetsreguleringen i vandloven (henholdsvis miljøkvalitetsloven) tjener først og fremmest til opfyldelse af vandrammedirektivets krav samt de mere specifikke krav i bl.a. badevandsdirektivet og drikkevandsdirektivet⁷⁹. De centrale elementer er basisanalyser, fastsættelse af miljømål for de enkelte vandområder, registrering af beskyttede områder samt fastsættelse og iværksættelse af en aktiv indsats til opnåelse af de opstillede miljømål.

⁷⁸ Såfremt der udarbejdes en miljøkvalitetslov vil miljøkvalitetsreguleringen indgå i denne og ikke i vandloven, jf. afsnit 4.2.1.1.

⁷⁹ Direktiv 98/83/EF om kvaliteten af drikkevand.

Vandområdeplanlægningen skaber den overordnede ramme for såvel fastsættelse af miljømål som aktiv indsats – i dag udmøntet i miljømålsbekendtgørelsen⁸⁰ og indsatsprogrambekendtgørelsen⁸¹. Desuden foreslås det, at anden indsatsplanlægning, der er direkte knyttet til sikring af miljømål og -kvalitetskrav gennem en aktiv indsats også indarbejdes i dette afsnit i vandloven (eller alternativt i miljøkvalitetsloven). I den gældende lovgivning udarbejdes indsatsplaner i forhold til beskyttelse af drikkevandsressourcer, hvorimod der ikke er fokus på andre krav til grundvandet.

Det vil være hensigtsmæssigt at indarbejde aftale- og indgrebsbeføjelser, der er direkte knyttet til realisering af en aktiv indsats, f.eks. ved indgreb i eksisterende arealanvendelse, i vandloven. I tilknytning hertil bør der tages stilling til, i hvilket omfang indgreb i eksisterende og fremtidige forhold ud fra ekspropriationsretlige eller lignende betragtninger bør udløse erstatning.

Oversvømmelse og klimatilpasning

Emnet vil indeholde følgende områder:

- Risikostyringskortlægning og -planlægning for vandløb, søer, kystvande og spildevand
- Kystsikring og klimatilpasning (projektplanlægning, gennemførelse og udgiftsfordeling m.v.)
- Eventuelle aftale- og indgrebsbeføjelser

Reguleringen vedrørende oversvømmelse og klimatilpasning forudsætter dels kortlægning og planlægning, dels regulering af konkrete initiativer der skal sikre mod oversvømmelse. En samling af disse regelsæt (oversvømmelsesloven og dele af kystbeskyttelsesloven) kan sikre dels en samlet risikoplanlægning for oversvømmelse, der forårsages såvel fra ferskvand som havvand, dels en ensartet og koordineret proces for håndtering af oversvømmelses- og klimatilpasningsprojekter.

Oversvømmelses- og klimatilpasningsplanlægning indgår i kommunernes vandforvaltning – herunder i samarbejde med vandselskaberne efter vandsektorloven – ligesom den indgår i et nært samspil med den fysiske planlægning efter planloven (og havplanloven). Det bør overvejes, om der i vandloven skal fastsættes aftale- og indgrebsbeføjelser for kommunerne, der kan sikre gennemførelse af oversvømmelses- og klimatilpasningsprojekter. I så fald bør der ligeledes tages stilling til spørgsmålet om erstatning i forbindelse med indgreb i eksisterende forhold.

Reglerne har en nær tilknytning til såvel vandområdeplanlægningen som infrastrukturplanlægningen og forsyningsforhold i øvrigt.

⁸⁰ Bekendtgørelse 833/2016 om fastsættelse af miljømål for vandløb, søer, kystvande, overgangsvande og grundvand.

⁸¹ Bekendtgørelse 794/2016 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

En samling af den gældende kystbeskyttelseslovs regulering af kystbeskyttelse med oversvømmelseslovens regler vil kræve, at den reguleringsmæssige tilgang og afvejningsreglerne i de to love genovervejes og afpasses efter hinanden.

Tilladelseskrav vedr. indgreb i vandløbs og søers fysiske tilstand samt evt. kystvande

Emnet vil indeholde følgende områder:

- Generelle tilladelseskrav (vandløb/søer henholdsvis kystvande)
- Vedligeholdelse af vandløb – vandløbsregulativer m.v.
- Erstatnings- og udgiftsfordelingsbestemmelser

Dette afsnit i vandloven vil primært tage udgangspunkt i vandløbslovens regulering af vandløbenes fysiske tilstand og afledning af vand samt vådområdeprojekter. Det kan overvejes, om der kan ske en forenkling gennem et generelt tilladelseskrav for forskellige indgreb i vandløbs og søers fysiske tilstand, eller om det er hensigtsmæssigt at opretholde de særskilte tilladelsesordninger. Der kan f.eks. fortsat være behov for særregler vedrørende særlige former for indgreb, f.eks. vandløbsrestaurering, samt for etablering af pumpelaug m.v.

Det må overvejes, om der også i vandloven skal indgå et tilladelseskrav for foranstaltninger i kystvande. I så fald må samspillet med statens højhedsret overvejes. Tilladelseskravet for så vidt angår kystbeskyttelsesforanstaltninger hører dog naturligt sammen med den øvrige regulering vedrørende oversvømmelse og klimatilpasning. Ligeledes kan tilladelseskrav til anlæg, der berører både land- og vandarealer, f.eks. bade- og bådebroer, indgå i en vandlov.

Ud over tilladelseskrav forudsættes også vandløbslovens regler om vedligeholdelse af vandløb indarbejdet i dette afsnit i vandloven. Vandløbslovens regler om vandløbsregulativer forudsættes at indgå i ny vandlov, men sammenhængen med vandområdeplanlægning og oversvømmelsesplanlægning bør klargøres. Vandløbslovens regler om erstatning, ekspropriation og udgiftsfordeling forudsættes videreført.

Tilladelseskrav vedr. vandindvinding, bortledning m.v. af grundvand

Emnet vil indeholde følgende områder:

- Generelle tilladelseskrav
- Erstatningsbestemmelser

Dette afsnit i vandloven tager udgangspunkt i vandforsyningslovens tilladelseskrav og erstatningsbestemmelser vedrørende vandindvinding samt andre indgreb i forhold til grundvand, hvorved forudsættes, at vandforsyningslovens §§ 23 og 28 videreføres. Reguleringen vedrørende den aktive beskyttelse af grundvandsressourcerne er samlet i lovens afsnit om miljøkvalitetsreguleringen.

Forsyningsplanlægning og forsyningsforhold i øvrigt

Emnet vil indeholde følgende områder:

- Vandforsyningsplanlægning
- Spildevandsplanlægning

- Forsyningsforhold i øvrigt (forsyningspligt og -ret m.v.)
- Prisregulering m.v.

Dette afsnit fokuserer dels på infrastrukturplanlægningen i form af vandforsynings- og spildevandsplanlægning, dels på reguleringen af forsyning i forhold til borgerne, herunder prisreguleringen.

For så vidt angår infrastrukturplanlægningen anbefales såvel vandforsyningslovens regler som miljøbeskyttelseslovens regler om henholdsvis vandforsyningsplanlægning og spildevandsplanlægning indarbejdet i en samlet vandlov. Det må understreges, at der er en nær sammenhæng mellem de forskellige planlægningsbeføjelser i form af vandområdeplanlægning og oversvømmelses-/klimatilpasningsplanlægning. Tilsvarende gælder de to loves regler om forsyningsforhold. Prisreguleringen i form af vand- og spildevandsforsyningernes takster, forsyningsregulativer og forsyningernes selskabs- og regnskabsmæssige organisering reguleres i dele af vandforsyningsloven, vandsektorloven og betalingsloven for spildevand, der i dag er omfattet af Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets ressort. Ekspertpanelet vurderer, at disse områder bør være omfattet af en vandlov uanset den nuværende ressortfordeling.

Havloven

Som beskrevet ovenfor anbefaler ekspertpanelet, at vandlovens anvendelsesområde fastsættes til at gælde ud til 1 sømil fra kysten. Panelet anbefaler som en konsekvens deraf, at der udarbejdes en havlov med anvendelsesområde fra 1 sømil fra kysten og ud.

Ekspertpanelmedlemmerne Jens Møller, Håkun Djurhuus og Flemming Elbæk anbefaler, at havloven vil bestå af reglerne vedrørende miljøkvalitetsnormer for havet (havstrategiloven)⁸², reglerne fra havplanloven og reglerne om statens højhedsret.

Samlingen af reglerne om tilladelser til anlæg på havet (statens højhedsret) og reglerne om havplanlægningen vil efter disse medlemmers vurdering kunne bidrage til en mere sammenhængende administration af området, ligesom sammenhængen mellem reglerne om miljøkvalitetsnormerne i havstrategiloven og reglerne om den fysiske planlægning og tilladelser til anlæg på havet vil kunne tydeliggøres.

Disse medlemmer bemærker, at havplanloven er en del af Erhvervsministeriets ressort og derfor ligger udenfor ekspertpanelets kommissorium. Medlemmerne vurderer dog, at havplanloven har en sådan sammenhæng med reglerne i havstrategiloven og reglerne om statens højhedsret, at loven bør indarbejdes i den foreslåede havlov.

Ekspertpanelmedlemmerne Peter Pagh, Helle Tegner Anker og Ellen Margrethe Basse kan tilslutte sig forslaget om en havlov, men anbefaler, at havloven udover de ovenfor nævnte

⁸² Såfremt der udarbejdes en miljøkvalitetslov, jf. afsnit 4.2.1.1., vil reglerne om miljøkvalitetsnormer for havet i stedet skulle indgå heri.

regler omfatter reglerne i havmiljøloven, herunder om regulering af havbrug samt forurening fra andre faste indretninger på havet samt skibe og luftfartøjer. Der henvises til panelets bemærkninger til den af Miljø- og Fødevarerministeriet foreslåede havmiljølov⁸³.

4.2.2.3. Miljøloven

Miljø- og Fødevarerministeriet har i udkastet til en fremtidig lovstruktur foreslået en miljølov som en ny central hovedlov, der samler regler om forebyggelse og bekæmpelse af forurening samt virksomheders miljøpåvirkninger, og som således vil indeholde den primære regulering af forurenende aktiviteter, indtrådte forureninger og deres skadevirkninger.

Loven foreslås herudover at indeholde miljøbeskyttelseslovens produktregulering med undtagelse af den affaldsrelaterede regulering, der foreslås udskilt til en særlig affaldsressourcelov⁸⁴. Endeligt foreslås loven at indeholde de regler om hygiejniske forhold, som i dag findes i miljøbeskyttelsesloven, i mangel af et mere egnet sted til placering af reglerne.

Den foreslåede miljølov vil samle regler fra miljøbeskyttelsesloven, jordforureningsloven⁸⁵, husdyrbrugloven, havmiljøloven (for så vidt angår reglerne om forurening af havet fra faste indretninger på havet)⁸⁶, gødskningsloven⁸⁷ og miljø- og genteknologiloven (for så vidt angår reglerne om indesluttet anvendelse af genetisk modificerede organismer)⁸⁸.

Samling af miljøbeskyttelsesloven, husdyrbrugloven, jordforureningsloven, og gødskningsloven i en miljølov

Ekspertpanelet deler Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering af, at der kan være et forenklingspotentiale i på sigt at samle og sammentænke miljøbeskyttelseslovens, jordforureningslovens, husdyrbruglovens og gødskningslovens regler om forebyggelse, kortlægning og bekæmpelse af forurening i én lov.

Det er en afgørende forudsætning for ekspertpanelets vurdering, at der gennemføres en indholdsmæssig oprydning i de enkelte love forud for en samling. I forbindelse med denne oprydning bør der tilstræbes en mere tidssvarende⁸⁹ og helhedsorienteret miljøregulering med fokus på både forurenings- og ressourceforhold i overensstemmelse med EU-reguleringen på området.

⁸³ Jf. afsnit 4.2.2.4.

⁸⁴ Der henvises til ekspertpanelets bemærkninger hertil i afsnit 4.2.2.6.

⁸⁵ Lovbekendtgørelse 282/2017 om forurennet jord.

⁸⁶ Havmiljølovens regler om skibes og luftfartøjers forurening og anden påvirkning af havet foreslås videreført i en ny havmiljølov, jf. ekspertpanelets bemærkninger hertil i afsnit 4.2.2.4.

⁸⁷ Lovbekendtgørelse 433/2017 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække.

⁸⁸ Lovbekendtgørelse 9/2017 om miljø og genteknologi. Lovens regler om udsætning af genetisk modificerede organismer i miljøet foreslås af ministeriet samlet med reglerne fra sameksistensloven i en ny GMO-lov. Der henvises til ekspertpanelets bemærkninger hertil i afsnit 4.2.2.15.

⁸⁹ Der er efter ekspertpanelets vurdering eksempelvis behov for at få fokus på den aktuelle regulering af miljøgodkendelser, hvor kategoriseringen af revurderinger som tilsynsafgørelser ikke er tidssvarende i lyset af EU-reguleringen.

Den nære emne- og reguleringsmæssige sammenhæng mellem reglerne i disse love taler i sig selv for en strukturel samling. Flere af reglerne har således også deres oprindelse i miljøbeskyttelsesloven.

Hertil kommer, at der efter ekspertpanelets vurdering med en samling vil kunne opnås en mere enkel, sammenhængende og overskuelig regulering af forurenende aktiviteter og indtrådte forureninger end den gældende regulering.

Den eksisterende opdeling af miljøbeskyttelsesreguleringen i flere love med parallelle regler giver således anledning til afgrænsningsvanskeligheder og gør det svært for borgere og virksomheder at overskue og forstå reglerne. Ekspertpanelet skal som eksempel fremhæve det komplicerede samspil mellem miljøbeskyttelsesloven, husdyrbrugloven og gødskningsloven.

Ekspertpanelet peger dog samtidig på, at de enkelte regelsæt rummer en så stor kompleksitet, at en samling kan blive vanskelig at gennemføre. Det er derfor afgørende for indfrielsen af de mulige gevinster ved en samling, at denne gennemføres etapevist, og at der afsættes den fornødne tid til arbejdet.

Ekspertpanelet anbefaler, at første etape i udarbejdelsen af en ny miljølov bliver en indholdsmæssig oprydning i miljøbeskyttelsesloven, hvor affaldsreguleringen i lovens kapitel 2, 6 og 7, som foreslået af Miljø- og Fødevarerministeriet, samtidig udskilles til en særskilt affaldsressourcelov⁹⁰.

Ekspertpanelet anbefaler endvidere, at der i forbindelse med oprydningen i miljøbeskyttelsesloven sker en udskillelse af lovens produktregulering til en særskilt lov om miljømærkning m.v. Denne regulering adskiller sig væsentligt fra de øvrige regler i miljøbeskyttelsesloven og medvirker efter panelets vurdering til at gøre loven uoverskuelig. Panelet kan af samme grund ikke tilslutte sig ministeriets forslag om at videreføre disse regler i en ny miljølov.

Anden etape i arbejdet bør efter ekspertpanelets vurdering være en indholdsmæssig oprydning i og samling af reglerne om landbrugets miljøforhold i husdyrbrugloven og gødskningsloven med henblik på en efterfølgende indarbejdelse i miljøloven. Et mindretal i panelet bestående af Helle Tegner Anker bemærker, at det er afgørende, at der skabes klarhed over reguleringen af henholdsvis husdyrbrugenes anlæg og gødningsanvendelsen, og at det kan være hensigtsmæssigt at opretholde en særskilt lov vedrørende gødningsanvendelse, da denne regulering kun i begrænset omfang har lighedstræk med den øvrige regulering i miljøloven.

Endelig bør sidste etape i udarbejdelsen af en ny miljølov efter ekspertpanelets vurdering være en oprydning i og efterfølgende samling af miljøbeskyttelseslovens og jordforureningslovens regler om forebyggelse og bekæmpelse af jordforureninger i miljøloven.

⁹⁰ Der henvises til ekspertpanelets bemærkninger til dette forslag i afsnit 4.2.2.6.

Delvis indarbejdelse af havmiljøloven i en miljølov

Ekspertpanelmedlemmerne Jens Møller, Håkun Djurhuus og Flemming Elbæk kan tilslutte sig forslaget om at indarbejde havmiljølovens regler om forurening og anden påvirkning af havet fra faste indretninger på havet i en ny miljølov.

Med denne indarbejdelse samles reglerne om de faste indretningers, herunder platformes, miljøpåvirkninger på havet i én lov, og der opnås hermed efter disse panelmedlemmers vurdering en mere overskuelig og brugervenlig lovgivning. I dag er platforme således reguleret af både havmiljøloven, for så vidt angår udledning og bortskaffelse af stoffer og materialer fra platformen, og miljøbeskyttelsesloven, for så vidt angår miljøgodkendelse af platformens affaldsforbrændingsanlæg.

Ekspertpanelmedlemmerne Peter Pagh, Helle Tegner Anker og Ellen Margrethe Basse anbefaler at opretholde en samlet regulering af skibes, luftfartøjers og faste indretningers forurening og anden påvirkning af havet i en havlov, der dels skal omfatte den gældende havmiljølovs forureningsregulering og dels havstrategilovens og havplanlovens regler samt reglerne om statens højhedsret. Der henvises ligeledes til panelets bemærkninger til Miljø- og Fødevareministeriets forslag om en havmiljølov⁹¹.

Delvis indarbejdelse af miljø- og genteknologiloven i en miljølov

Ekspertpanelet kan ikke tilslutte sig forslaget om at indarbejde miljø- og genteknologilovens regler om indesluttet anvendelse af genetisk modificerede organismer i en ny miljølov.

Reglerne om indesluttet anvendelse har et særligt EU-retligt ophæng og er udtryk for en særlig forskningsbaseret regulering af laboratorievirksomhed, der indebærer risici, som er væsensforskellige fra miljøbeskyttelseslovens regler om godkendelse af listevirksomheder, og som derfor heller ikke skal håndteres på samme måde.

Af disse grunde anbefaler ekspertpanelet, at reglerne ikke indarbejdes i en miljølov, men i stedet videreføres i en miljø- og genteknologilov eller samles med den øvrige regulering af genetisk modificerede organismer på Miljø- og Fødevareministeriets område i en særlig GMO-lov, jf. panelets bemærkninger til den af Miljø- og Fødevareministeriet foreslåede GMO-lov⁹².

Vedrørende risikoregler

Miljø- og Fødevareministeriet har ikke i udkastet til en fremtidig lovstruktur forholdt sig til de gældende risikoregler, der går på tværs af det, der behandles i ministeriets udkast under punkt 4.3. "Miljø & ressourcer" henholdsvis punkt 4.8. "Kemikalier & GMO".

⁹¹ Jf. afsnit 4.2.2.6.

⁹² Jf. afsnit 4.2.2.15.

Risikoreglerne, der vedrører risikoaktiviteter på virksomheder, er i dag placeret i miljøbeskyttelsesloven, beredskabsloven⁹³, arbejdsmiljøloven⁹⁴, fyrværkeriloven⁹⁵ og planloven m.fl. Der er samtidig regler om transport og oplag af farligt gods på havne-, jernbane- og parkeringsarealer, der er relevante ved losning og oplag, som ikke er koordineret med godkendelsesreglerne.

Ekspertpanelet finder, at der bør gennemføres lovgivning, der sikrer et højt beskyttelsesniveau på en effektiv og sammenhængende måde, hvor risici for dominoeffekt fra sådanne aktiviteter og oplag indgår i de krav, der stilles til forebyggelse af større uheld fra den samlede mængde af farlige stoffer. Panelet anbefaler derfor, at der til imødegåelse af farlige situationer foretages en ændring af godkendelsesreglerne, så de krav, der stilles i forhold til forebyggelses- og beredskabsplaner m.v., også omfatter losning og oplag, der foregår/placeres umiddelbart uden for en virksomheds område.

Ekspertpanelet vil endvidere anbefale, at der tilvejebringes regler, der sikrer en samlet stillingtagen hos én myndighed til alle risikoaspekter efter miljøloven efter forudgående koordinering med øvrige relevante myndigheder.

Opbygning af ny miljølov

Den anbefalede miljølov vil indeholde den primære regulering af forebyggelse, kortlægning og bekæmpelse af forurening. Navnlig i forhold til forebyggelse af forurening vil der imidlertid også ske regulering gennem andre love, f.eks. i form af arealspecifikke restriktioner i medfør af den anbefalede vandlov og natur- og biodiversitetslov.

Ekspertpanelet anbefaler, at miljøloven bygges op om følgende emner:

- Formål, anvendelsesområde og definitioner
- Miljøkvalitetsnormer (luft og støj) – fastsættelse, kortlægning og planlægning⁹⁶
- Generelle regler vedrørende forurening (luft, vand⁹⁷, jord og undergrund)
 - Forbud og tilladelseskrav
 - Indgrebsbeføjelser, herunder påbud
- Regler vedrørende særligt forurenende virksomhed (herunder IE-direktivet⁹⁸ m.v.)
 - Godkendelses- og tilladelseskrav
 - Generelle regler
- Regler vedrørende landbrugets miljøforhold⁹⁹
- Evt. særlige regler vedrørende andre typer af forurenende virksomhed (f.eks. dambrug)

⁹³ Lovbekendtgørelse 314/2017.

⁹⁴ Lovbekendtgørelse 1072/2010 om arbejdsmiljø.

⁹⁵ Lovbekendtgørelse 363/2013 om fyrværkeri og andre pyrotekniske artikler.

⁹⁶ Såfremt der udarbejdes en miljøkvalitetslov vil reglerne om miljøkvalitetsnormer og tilhørende proceskrav for luft og støj indgå heri.

⁹⁷ I forhold til spillet mellem miljøloven og den foreslåede vandlov bemærkes, at miljøloven vil regulere de konkrete forureningsudledninger, mens vandloven vil regulere arealbegrænsninger (beskyttelseszoner). Der henvises til udtalelsen om vand- og spildevandsforsyningsloven, vandløbsloven og oversvømmelsesloven.

⁹⁸ Direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner.

⁹⁹ Jf. dog Helle Tegner Ankers bemærkninger ovenfor vedrørende en særskilt lov om landbrugets gødningsanvendelse.

- Regler vedrørende jordforurening
- Regler vedrørende forurening af havet fra faste indretninger på havet (se dog ovenfor)
- Regler vedrørende risikoanlæg
- Ekspropriation
- Administration, herunder tilsyn og håndhævelse¹⁰⁰ (herunder til gennemførelse af IE-direktivet)
- Straf

4.2.2.4. Havmiljøloven

Miljø- og Fødevarerministeriet har i udkastet til en fremtidig lovstruktur foreslået en ny havmiljølov, der regulerer skibes og luftfartøjers forurening og anden påvirkning af havet. Den foreslåede lov vil videreføre den gældende havmiljølovs regler om skibes og luftfartøjers udledning, dumpning, afbrænding og anden bortskaffelse af stoffer og materialer på havet og om støj, fart, sejlfrekvenser og andre uønskede påvirkninger af naturen og miljøet på og i havet.

Samtidig foreslås den gældende havmiljølovs regler om forurening og anden påvirkning af havet fra faste indretninger på havet, herunder bl.a. platforme, rørledninger og havbrug, indarbejdet i en ny miljølov.

Ekspertpanelet peger på, at der bl.a. i lyset af panelets anbefaling om en ny havlov (se panelets bemærkninger til den af Miljø- og Fødevarerministeriet foreslåede vand- og spildevandsforsyningslov, oversvømmelseslov og vandløbslov¹⁰¹) vil være forskellige mulige modeller for så vidt angår reguleringen på havet. Således kan 1) al regulering vedrørende forurening og anden påvirkning af havet samles i en ny havlov, eller 2) en havlov kan kombineres med en regulering af forurenende faste indretninger på havet i miljøloven og en regulering af forurening af havet fra skibe og luftfartøjer i en havmiljølov. Hertil kommer, at der i sektorlovgivningen findes særlige regler vedrørende anlæg og aktiviteter på havet, f.eks. vedrørende energiforsyning og råstofindvinding. Der er således visse vanskeligheder forbundet med at sikre en entydig lovstruktur på havområdet.

Ekspertpanelmedlemmerne Jens Møller, Håkun Djurhuus og Flemming Elbæk anbefaler model 2. Det er disse medlemmers vurdering, at den særlige og omfangsrige internationale regulering på havmiljøområdet, herunder navnlig MARPOL-konventionen fra 1973 om forebyggelse af forurening fra skibe og 1978-protokollen hertil, kan begrunde opretholdelsen af en særskilt lov om skibes og luftfartøjers forurening og anden påvirkning af havet.

Med indarbejdelsen af den gældende havmiljølovs regler om forurening af havet fra faste indretninger på havet i den foreslåede miljølov opnås samtidig en samlet regulering af miljøpåvirkningerne fra godkendelsespligtige virksomheder på havet. Eksempelvis finder disse ekspertpanelmedlemmer det uhensigtsmæssigt, at platforme i dag reguleres af både

¹⁰⁰ I det omfang der ikke indgår regler om tilsyn og håndhævelse i den foreslåede miljøforvaltningslov.

¹⁰¹ Jf. afsnit 4.2.2.2.

havmiljøloven (for så vidt angår udledning og bortskaffelse af stoffer og materialer fra platformen) og miljøbeskyttelsesloven (for så vidt angår godkendelsen af affaldsforbrændingsanlæg på platformen).

Ekspertpanelmedlemmerne har drøftet, hvorvidt en ny havmiljølov i stedet burde indeholde den gældende miljøbeskyttelseslovs regler om godkendelse af forurenende virksomhed på havområdet. Dette ville sikre, at der ville være én samlet lov for regulering af forurenende aktiviteter og anlæg på havet. Panelmedlemmerne kan dog ikke anbefale denne løsning, idet der på denne måde vil blive behov for en række parallelle bestemmelser i den foreslåede miljølov og havmiljøloven, herunder et parallelt godkendelsessystem for anlæg på havet.

Ekspertpanelmedlemmerne Peter Pagh, Helle Tegner Anker og Ellen Margrethe Basse anbefaler model 1, dvs. at samle reguleringen af forurening og anden påvirkning af havet fra skibe, luftfartøjer og faste indretninger på havet i en havlov, der ligeledes omfatter reglerne fra havstrategiloven, havplanloven og eventuelt reglerne om statens højhedsret. Disse medlemmer vurderer, at der med en sådan samling af reglerne på havområdet opnås en mere logisk og overskuelig lovgivning for brugerne.

Disse ekspertpanelmedlemmer begrundet anbefalingen med, at grundlaget for regulering af aktiviteter på havet er statens højhedsret, der grundlæggende har ophæng i international ret (herunder havretskonventionen, OSPAR-konventionen¹⁰² og Helsinki-konventionen¹⁰³) og henviser yderligere til, at den internationale regulering af forurening på havet i voksende omfang også omfatter stationære anlæg. De begrundelser, der i relation til vandloven er anført for, at reglerne om havplanlægning og miljøkvalitetsnormer på havet ikke hensigtsmæssigt kan indgå i en samlet vandlov på grund af de forskelle, der er mellem regulering på land og på havet, og de begrundelser, der er anført for at opretholde en havmiljølov, må efter disse panelmedlemmers opfattelse føre til, at alle forurenende aktiviteter på havet reguleres i én samlet lov. For at sikre sammenhæng mellem reguleringen af forureningen på havet og den danske gennemførelse af havstrategirammedirektivet samt OSPAR- og Helsinki-konventionerne, bør alle disse regler derfor efter disse panelmedlemmers opfattelse samles i en havmiljølov.

4.2.2.5. Råstofloven

Miljø- og Fødevarerministeriet har i udkastet til en fremtidig lovstruktur foreslået, at råstofloven opretholdes som selvstændig lov.

Ekspertpanelet kan tilslutte sig dette forslag.

Råstofloven regulerer indvinding af udtømmelige ressourcer som sten, grus, sand, ler, kalk, kridt, tørv, muld og lignende forekomster. Loven regulerer udnyttelse af råstoffer på landjorden og på søterritoriet og kontinentalsoklen. Lovens formål er, at udnyttelse af råstoffer

¹⁰² Konventionen for beskyttelse af det marine miljø i Nordøstatlanten.

¹⁰³ Konvention om beskyttelse af havmiljøet i Østersøen.

sker som led i en bæredygtig udvikling og på grundlag af en afvejning mellem hensyn til råstofressourcernes omfang og kvalitet og erhvervsmæssige hensyn over for hensyn til bl.a. natur og miljø. Afvejningen skal inddrage den langsigtede udnyttelse af råstoffer, således at der tages hensyn til både behovet for anvendelse af råstoffer for nuværende og fremtidige generationer, hvilket også fremgår af den gældende råstoflov. Loven indeholder regler om kortlægning, planlægning, efterforskning, indvinding og efterbehandling.

Ekspertpanelet vurderer, at selvom der med råstoflovens tilladelsesordning er tale om en regulering, som til en vis grad kan sammenlignes med godkendelsen af forurenende virksomheder i den foreslåede miljølov, vurderes råstofreguleringens formål, beskyttelseshensyn og reguleringsobjekt at have en sådan karakter, at loven bør opretholdes som selvstændig lov.

4.2.2.6. Affaldsressourceloven

Miljø- og Fødevarerministeriet har i udkastet til en fremtidig lovstruktur foreslået en ny affaldsressourcelov, der skal udgøre den reguleringsmæssige ramme for konceptet "cirkulær økonomi".

Loven foreslås at indeholde miljøbeskyttelseslovens regler om affaldsforebyggelse, affaldshåndtering og genanvendelse i kapitel 2, 6 og 7 samt affaldsbekendtgørelsens¹⁰⁴ mere grundlæggende regler om bl.a. affaldsdefinition, affaldshierarki og affaldsklassificering.

Herudover foreslås loven at indeholde reglerne fra lov om miljøbidrag og godtgørelse i forbindelse med ophugning og skrotning af biler¹⁰⁵, naturbeskyttelseslovens og skovlovens regler om henkastning af affald samt jordforureningslovens regler om bortskaffelse og genanvendelse af jord.

Den foreslåede affaldsressourcelov vil samle implementeringen af affaldsrammedirektivet¹⁰⁶ og de direktiver, der regulerer særlige affaldsfraktioner i form af elektrisk og elektronisk udstyr, batterier og akkumulatorer, køretøjer og emballage, herunder de ændringer af direktiverne, der vil følge af forhandlingerne om Kommissionens Cirkulær Økonomi-pakke¹⁰⁷.

Endelig peges på, at loven vil indeholde eventuelle danske særregler om cirkulær økonomi.

Ekspertpanelet kan tilslutte sig forslaget. Det er panelets vurdering, at der med en samling af affaldsreguleringen i en selvstændig lov vil kunne opnås en mere enkel og overskuelig

¹⁰⁴ Bekendtgørelse 1309/2012 om affald.

¹⁰⁵ Lovbekendtgørelse 224/2017 om miljøbidrag og godtgørelse i forbindelse med ophugning og skrotning af biler.

¹⁰⁶ Direktiv 2008/98/EF om affald.

¹⁰⁷ Kommissionen har foreslået ændringer i affaldsrammedirektivet og fem andre affaldsdirektiver (direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald, direktiv 2000/53/EF om udrangerede køretøjer, direktiv 2006/66/EF om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer, direktiv 2012/19/EU om affald af elektrisk og elektronisk udstyr samt direktiv 1999/31/EF om deponering af affald).

regulering. En samling vil samtidig tydeliggøre implementeringen af EU's affaldsdirektiver og lette implementeringen af kommende ændringer af direktiverne.

For at udnytte det fulde forenklingspotentiale bør loven efter ekspertpanelets opfattelse dog også omfatte den affaldsregulering, der ved ressortændringen i 2015 blev overført til Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet¹⁰⁸.

Som et eksempel på behovet for forenkling af den gældende affaldsregulering skal ekspertpanelet fremhæve reglerne om bortskaffelse og genanvendelse af jord i jordforureningsloven, miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen, der har givet anledning til betydelig retsusikkerhed.

Ekspertpanelet anbefaler, at en affaldsressourcelov bygges op om følgende emner:

- Formål og anvendelsesområde
- Grundlæggende definitioner og principper, herunder affaldsdefinition, affaldshierarki og affaldsklassificering
- Regler om affaldsforebyggelse, genanvendelse og nyttiggørelse, herunder energiudnyttelse
- Regler om affaldshåndtering, herunder forbud mod henkastning af affald
- Regler om producentansvarsordninger og private frivillige tilbagetagningsordninger
- Regler om miljøbidrag og godtgørelse i forbindelse med skrotning af biler
- Regler om transport og anvendelse/nyttiggørelse af forurenede jord
- Administration, herunder tilsyn og håndhævelse
- Straf

Det er efter ekspertpanelets vurdering afgørende, at der sikres den fornødne sammenhæng mellem en affaldsressourcelov og anden relevant lovgivning på Miljø- og Fødevarerministeriets område, herunder navnlig godkendelsesreguleringen i den foreslåede miljølov. Der bør også sikres den fornødne sammenhæng til VE-lovgivningen, selv om det aktuelt falder uden for ministeriets ressourceområde, idet affald er en vigtig energiressource.

4.2.2.7. Landbrugs-, plante-, foderstof-, biavls-, landbrugsstøtte-, landdistriktsfonds-, mark- og vejfreds- og hegnsloven

Miljø- og Fødevarerministeriet har foreslået, at den fremtidige lovstruktur på landbrugsområdet kommer til at bestå af følgende to centrale love:

- En landbrugslov, der samler bestemmelser om drift af landbrugsejendomme og landbrugsjorder, som i dag er indeholdt i lov om landbrugsejendomme¹⁰⁹, lov om drift af landbrugsjorder, lov om læhegn og læplantning¹¹⁰, jordfordelingsloven¹¹¹, høstpantebrevsloven¹¹² og lov om kapitelstakster¹¹³.

¹⁰⁸ Der henvises ligeledes til ekspertpanelets bemærkninger om arbejdets afgrænsning i afsnit 4.1.1.

¹⁰⁹ Lovbekendtgørelse 27/2017 om landbrugsejendomme.

¹¹⁰ Lovbekendtgørelse 26/2017 om læhegn og tilskud til læplantning.

- En plantelov, der samler bestemmelser om frembringelse og beskyttelse af plantenyheder, produktion og salg af planter samt sikring mod indførelse og udbredelse af planteskadegørere i Danmark, som i dag er indeholdt i lov om frø, kartofler og planter¹¹⁴, lov om planteskadegørere¹¹⁵, plantenyhedsloven¹¹⁶ og lov om anvendelse af Det Europæiske Fællesskabs forordning om EF-sortsbeskyttelse¹¹⁷.

Herudover skal landbrugsområdet efter Miljø- og Fødevareministeriets forslag bestå af en videreførelse af følgende seks love: foderstofloven¹¹⁸, biavlsløven¹¹⁹, landbrugsstøtteloven¹²⁰, landdistriktsfondsloven¹²¹, mark- og vejfredsloven og hegnsloven¹²².

Indledningsvist skal ekspertpanelet bemærke, at de nævnte love adskiller sig fra husdyrbrugloven og gødskningsloven, som panelet har udtalt sig om i forbindelse med den foreslåede miljølov¹²³, ved ikke at regulere landbrugets forureningsforhold, men andre forhold vedrørende landbrugsdrift.

Ekspertpanelet deler ministeriets vurdering af, at der kan være et forenklingspotentiale i at samle den generelle drifts- og produktionsregulering, der er særlig for landbruget. Panelet kan derfor anbefale, at reglerne i jordfordelingsloven, lov om landbrugsejendomme og lov om drift af landbrugsjorder samles i en landbrugslov. Panelet vurderer dog, at høstpantebrevsloven, lov om kapitelstakster og lov om læhegn og tilskud til læplantning bør opretholdes som selvstændige love og ikke – som foreslået – indarbejdes i en samlet landbrugslov. Panelet peger dog samtidig på, at det bør undersøges, om reglerne i de tre love fortsat er relevante, eller om de kan ophæves helt eller delvist eller indarbejdes i anden lovgivning udenfor Miljø- og Fødevareministeriets ressortområde.

Ekspertpanelet kan tilslutte sig forslaget om at samle reglerne fra lov om planteskadegørere, lov om frø, kartofler og planter, plantenyhedsloven og lov om anvendelse af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om EF-sortsbeskyttelse i en plantelov. Panelet kan endvidere tilslutte sig forslaget om at opretholde foderstofloven, biavlsløven, landbrugsstøtteloven, landdistriktsfondsloven, mark- og vejfredsloven og hegnsloven som selvstændige love. Panelet

¹¹¹ Lovbekendtgørelse 31/2017 om jordfordeling og offentligt køb og salg af fast ejendom til jordbrugsmæssige formål m.m.

¹¹² Lovbekendtgørelse 1658/2015 om høstpant.

¹¹³ Lovbekendtgørelse 1659/2015 om kapitelstakster.

¹¹⁴ Lovbekendtgørelse 12/2017 om frø, kartofler og planter.

¹¹⁵ Lovbekendtgørelse 14/2017 om planteskadegørere.

¹¹⁶ Lovbekendtgørelse 10/2017 om plantenyheder.

¹¹⁷ Lov 301/1995 om anvendelsen af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om EF-sortsbeskyttelse.

¹¹⁸ Lovbekendtgørelse 52/2017 om foderstoffer.

¹¹⁹ Lovbekendtgørelse 13/2017 om biavl.

¹²⁰ Lovbekendtgørelse 765/2017 om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om ordninger under Den Fælles Landbrugspolitik finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget m.v.

¹²¹ Lovbekendtgørelse 766/2017 om Landdistriktsfonden.

¹²² Lovbekendtgørelse 1746/2015 om hegn.

¹²³ Jf. afsnit 4.2.2.3.

skal dog – i forhold til biavlsloven, mark- og vejfredsloven og hegnsloven – bemærke, at disse love ikke kan betragtes som landbrugslove.

Der henvises i øvrigt til ekspertpanelets bemærkninger til den af Miljø- og Fødevareministeriet foreslåede natur- og biodiversitetslov¹²⁴. Som det fremgår heraf, bør de dele af lov om drift af landbrugsjorder, der vedrører naturbeskyttelse, herunder bekæmpelse af uønskede plantearter, rydningspligt og genopdyrkningsret, samles med de øvrige regler om natur- og biodiversitet. Hvis naturbeskyttelsesreglerne i lov om drift af landbrugsjorder ikke samles med natur- og biodiversitetsreglerne, er der behov for at overveje samspillet mellem regelsættene, herunder navnlig reglerne om genopdyrkningsret.

Ekspertpanelet har også i bemærkningerne til den foreslåede natur- og biodiversitetslov anført, at mark- og vejfredslovens § 17, der er hovedreglen om færdsel på fremmed grund, bør samles med de øvrige bestemmelser om offentlighedens adgang til naturen.

4.2.2.8. Fødevareloven og økologiloven

Miljø- og Fødevareministeriet har i udkastet til en fremtidig lovstruktur foreslået, at den fremtidige lovgivning på fødevarerområdet fortsat skal bestå af fødevareloven¹²⁵ og økologiloven¹²⁶.

Ekspertpanelet har ikke fundet anledning til at overveje, om der er grundlag for en yderligere forenkling af lovstrukturen på området.

4.2.2.9. Fiskeriloven og lov om Hav- og fiskerifonden

Efter Miljø- og Fødevareministeriets vurdering skal den fremtidige lovstruktur på fiskeriområdet fortsat bestå af fiskeriloven og lov om Hav- og fiskerifonden¹²⁷.

Ekspertpanelet har ikke fundet anledning til at overveje, om der er grundlag for en yderligere forenkling af lovstrukturen på området.

Ekspertpanelet skal dog bemærke, at havbrug ikke som i dag bør reguleres i fiskeriloven, men alene i den foreslåede miljølov eller havlov sammen med anden forurenende virksomhed.

Ekspertpanelet skal endeligt bemærke, at panelets anbefaling om udarbejdelse af en ny natur- og biodiversitetslov har betydning for indholdet af fiskeriloven.

¹²⁴ Jf. afsnit 4.2.2.1.

¹²⁵ Lovbekendtgørelse 46/2017 om fødevarer.

¹²⁶ Lovbekendtgørelse 21/2017.

¹²⁷ Lovbekendtgørelse 19/2017 om Hav- og Fiskerifonden.

4.2.2.10. Dyrevelfærdsloven¹²⁸

Ekspertpanelet skal udtale følgende om Miljø- og Fødevareministeriets forslag til en fremtidig lovstruktur på dyrevelfærdsområdet:

Den fremtidige lovstruktur på dyrevelfærdsområdet

Reglerne på veterinærområdet kan efter ekspertpanelets vurdering overordnet set inddeles i tre hovedområder: dyrevelfærd, dyrs sundhed og ansvar for skadevoldende dyr.

Anbefalingerne i dette afsnit vedrører alene den dyrevelfærdsregulering.

Ekspertpanelet kan tilslutte sig Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at lovstrukturen på dyrevelfærdsområdet kan forenkles ved at samle dyrevelfærdslovene i et færre antal love.

Panelet skal dog bemærke, at det afgørende ikke er antallet af love, men derimod at sikre en klar struktur og sammenhæng i de enkelte regelsæt, der afspejler såvel de bagvedliggende hensyn, f.eks. dyrevelfærd og dyrsundhed, som de forskellige forhold, som de relevante regelsæt vedrører.

Ekspertpanelet har drøftet forskellige løsningsmodeller. På den baggrund anbefaler panelet en lovstruktur, der bygger på en samling af de regelsæt, der har dyrevelfærd som det primære sigte i én samlet *dyrevelfærdslov* med udgangspunkt i følgende love:

- Dyreværnsloven¹²⁹
- Lov om udendørs hold af svin¹³⁰
- Lov om indendørs hold af gylte, goldsøer og drægtige søer¹³¹
- Lov om indendørs hold af smågrise, avls- og slagtesvin¹³²
- Lov om hold af slagtekalkuner¹³³
- Lov om hold af slagtekyllinger¹³⁴
- Lov om forbud mod hold af ræve¹³⁵
- Lov om hold af heste¹³⁶
- Lov om hold af malkekvæg og afkom af malkekvæg¹³⁷
- Lov om forbud mod slagtning og aflivning af drægtige produktionsdyr og heste i den sidste tiendedel af drægtighedsperioden¹³⁸

Herudover kan følgende love overvejes indarbejdet i en samlet dyrevelfærdslov:

¹²⁸ Ekspertpanelets bemærkninger til Miljø- og Fødevareministeriets forslag til en fremtidig lovstruktur på dyrevelfærdsområdet er afgivet til miljø- og fødevareministeren i en deludtalelse af 30. september 2016.

¹²⁹ Lovbekendtgørelse 50/2017.

¹³⁰ Lovbekendtgørelse 51/2017 om udendørs hold af svin.

¹³¹ Lovbekendtgørelse 49/2017 om indendørs hold af gylte, goldsøer og drægtige søer.

¹³² Lovbekendtgørelse 56/2017 om indendørs hold af smågrise, avls- og slagtesvin.

¹³³ Lovbekendtgørelse 57/2017 om hold af slagtekalkuner.

¹³⁴ Lovbekendtgørelse 54/2017 om hold af slagtekyllinger.

¹³⁵ Lovbekendtgørelse 469/2014 om forbud mod hold af ræve.

¹³⁶ Lovbekendtgørelse 304/2017 om hold af heste.

¹³⁷ Lovbekendtgørelse 58/2017 om hold af malkekvæg og afkom af malkekvæg.

¹³⁸ Lovbekendtgørelse 258/2013 om forbud mod slagtning og aflivning af drægtige produktionsdyr og heste i den sidste tiendedel af drægtighedsperioden.

- Lov om dyreforsøg¹³⁹
- Lov om kloning og genmodificering af dyr m.v.¹⁴⁰
- Lov om forbud mod markedsføring m.v. samt indførsel og udførsel af skind og skindprodukter fra hunde og katte¹⁴¹

Ekspertpanelet anbefaler herudover, at *hundeloven*¹⁴² opretholdes som selvstændig lov.

Ekspertpanelets anbefalinger uddybes i afsnittene nedenfor.

Dyrevelfærdslov

Ekspertpanelet anbefaler, at en ny dyrevelfærdslov bliver hovedloven på dyrevelfærdsområdet. Loven vil indeholde en samlet regulering af dyrs velfærd, dvs. både generelle og artsspecifikke regler om dyrs velfærd i modsætning til i dag, hvor en korrekt regelanvendelse forudsætter opslag i såvel dyreværnsloven som i en eller flere artsspecifikke love. Endvidere bør dyrevelfærdsloven indeholde henvisninger til de relevante EU-regler om dyrevelfærd, herunder forordninger.

En samling af dyreværnsloven og de artsspecifikke love vil efter ekspertpanelets vurdering gøre lovgivningen mere overskuelig for brugerne. Det vil blive nemmere og hurtigere for brugerne at få et overblik over den gældende regulering. En samling af reglerne vil også gøre det nemmere at sammenholde og koordinere reglerne på tværs af dyrearter.

En ny dyrevelfærdslov skal ses i sammenhæng med EU-landbrugsrettens krydsoverensstemmelsesregler, da der er pålagt krydsoverensstemmelse på dele af dyrevelfærdsområdet¹⁴³.

Dyreforsøgsloven

Dyreforsøgsloven indeholder undtagelser fra de generelle regler i dyreværnsloven. Ud fra almindelige lovtekniske principper bør undtagelser til en almindelig lovregel helst ske i umiddelbar tilknytning til denne¹⁴⁴. Det er dog også muligt at adskille reguleringen ud fra et synspunkt om, at undtagelsen er af så særlig karakter, at den bør reguleres særskilt.

Hertil kommer, at dyreforsøgsloven har et andet fokus end de øvrige dyrevelfærdsregler, der er rettet mod omgang med og hold af dyr i forskellige situationer. Dyreforsøgsloven er tillige baseret på videnskabetiske hensyn og overvejelser.

¹³⁹ Lovbekendtgørelse 474/2014 om dyreforsøg.

¹⁴⁰ Lovbekendtgørelse 478/2014 om kloning og genmodificering af dyr m.v.

¹⁴¹ Lovbekendtgørelse 257/2013 om forbud mod markedsføring m.v. samt indførsel og udførsel af skind og skindprodukter fra hunde og katte.

¹⁴² Lovbekendtgørelse 47/2017 om hunde.

¹⁴³ Direktiverne 2008/119/EF om fastsættelse af mindstekrav med hensyn til beskyttelse af kalve, 2008/120/EF om fastsættelse af mindstekrav med hensyn til beskyttelse af svin, og 98/58/EF om beskyttelse af dyr, der holdes til landbrugsformål.

¹⁴⁴ Justitsministeriets vejledning 153/1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, pkt. 32.

Det bør som følge heraf overvejes, om der er så nær sammenhæng mellem de almindelige regler i den foreslåede dyrevelfærdslov og undtagelserne i dyreforsøgsloven, at lovene bør sammenskrives, eller om reglerne adskiller sig så meget fra de øvrige dyrevelfærdsregler, at de bør opretholdes i en særskilt lov.

På europæisk plan er der flere forskellige tilgange til placering af regler om dyreforsøg. Den norske, svenske og estiske dyrevelfærdslov indeholder regler om dyreforsøg, mens de i Holland har en særskilt dyreforsøgslov.

Lov om kloning og genmodificering af dyr m.v.

Reglerne i lov om kloning og genmodificering af dyr m.v. har et tæt forhold til reglerne om dyreforsøg. Loven indeholder i vidt omfang henvisninger til dyreforsøgsloven og varetager samme hensyn.

Ekspertpanelet vurderer på den baggrund, at reglerne i lov om kloning og genmodificering af dyr m.v. og dyreforsøgsloven skal samles. Dette kan enten ske i den foreslåede dyrevelfærdslov, eller i en særskilt lov.

Lov om hunde- og katteskind

Loven adskiller sig fra de øvrige dyrevelfærdslove ved at regulere produkter fra hunde og katte og ikke forholdene for de levende dyr.

Ud fra rene strukturbetragtninger bør loven ikke indarbejdes i en dyrevelfærdslov, men vil kunne overvejes samlet med andre handelsorienterede bestemmelser eller reguleringer.

Loven har dog et dyrevelfærdsmæssigt sigte (de levende dyrs forhold forud for pelsning) og kan derfor – også på grund af lovens beskedne omfang (4 paragraffer) – overvejes indarbejdet i den foreslåede dyrevelfærdslov.

Transport af dyr

Transport af dyr er reguleret af dyreværnsloven og transportforordningen¹⁴⁵. Hertil kommer bekendtgørelser om beskyttelse af dyr under transport, der supplerer transportforordningen. Dyreværnsloven henviser ikke i dag til transportforordningen.

Reglerne skal samlet set sikre, at dyrene ikke lider overlast i forbindelse med transport, lastning eller ved samlesteder.

Flere europæiske dyrevelfærdslove indeholder overordnede regler om dyrevelfærdsmæssige spørgsmål i forbindelse med transport af dyr. F.eks. indeholder den estiske, svenske og norske dyrevelfærdslov enkelte regler om dyretransporter.

¹⁴⁵ Forordning 1/2005 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter.

Den estiske lov henviser direkte til transportforordningen i lovteksten. Ekspertpanelet anbefaler, at en dansk dyrevelfærdslov på samme vis skal indeholde en henvisning til forordningen, således at brugeren bliver gjort udtrykkelig opmærksom på, at forordningen også regulerer området. For god ordens skyld bemærkes, at Justitsministeriet har udarbejdet en vejledning, der omhandler spørgsmålet om henvisninger til forordninger¹⁴⁶.

Hundeloven

Ekspertpanelet anbefaler endvidere, at hundeloven opretholdes som særskilt lov. Panelet vurderer, at størstedelen af hundelovens regler ikke vedrører dyrevelfærd, men andre forhold vedrørende hold af hunde (f.eks. ansvar for skader forvoldt af hunde, forbud mod hold af særlige hunde og politiets beføjelser ved aflivning af farlige hunde). Hundeloven indeholder ligeledes enkelte bestemmelser af dyrevelfærdsmæssig karakter, f.eks. forbud mod til stadighed at holde hunde bundet.

Ud fra en vurdering af, at alle regler om reguleringsobjektet (hunden) så vidt muligt bør holdes samlet, vurderer ekspertpanelet, at hundeloven bør opretholdes i sin helhed, og at de dyrevelfærdsmæssige bestemmelser ikke bør flyttes til en ny dyrevelfærdslov.

Forholdet mellem love og bekendtgørelser på dyrevelfærdsområdet

Ekspertpanelet finder i øvrigt anledning til at bemærke, at der ved en senere gennemgang af reguleringen på dyrevelfærdsområdet bør ses på hensigtsmæssigheden af dyreværnslovens § 4, stk. 2, hvorefter miljø- og fødevareministeren kun kan udstede bekendtgørelser vedrørende dyr i landbruget, hvis reglerne er af "mindre indgribende betydning". Det bør overvejes, om reglen indebærer en for omfattende lovregulering af tekniske spørgsmål, der i stedet bør reguleres på bekendtgørelsesniveau i overensstemmelse med Justitsministeriets retningslinjer.

Ekspertpanelet skal samtidig pege på, at det er vigtigt at være opmærksom på, at bemyndigelsesbestemmelser under alle omstændigheder formuleres så præcist som muligt, og at der i lovbemærkningerne til bemyndigelsesbestemmelserne så udførligt som muligt redegøres for den påtænkte anvendelse af bemyndigelsen.

Skal bemyndigelsesbestemmelsen anvendes til implementering af EU-regler, bør der ganske klart i lovbemærkningerne redegøres for, hvor langt implementeringshjælpen rækker. Der bør således tages klar stilling til, om der er hjemmel til mere end minimumsimplicitering. Ønskes der bemyndigelse til overimplementering, bør der også i lovbemærkningerne tages klar stilling hertil.

Er der ikke anført særlige holdepunkter, bør det retlige udgangspunkt ved fortolkning af rækkevidden af bemyndigelsesbestemmelser vedrørende gennemførelse af EU-retlige regler være, at der alene er hjemmel til at fastsætte administrative forskrifter, der klart er påkrævet efter EU-retten (minimumsimplicitering).

¹⁴⁶ Justitsministeriets vejledning 9203/2017 om notehenvisninger i love og administrative forskrifter, der gennemfører EU-retsakter m.v.

4.2.2.11. Dyresygdomsloven

Miljø- og Fødevareministeriet foreslår, at den gældende dyreholdslov¹⁴⁷ opretholdes som en særskilt lov i den kommende lovstruktur. Loven bør dog efter ministeriets opfattelse ændre titel til dyresygdomsloven eller lov om dyresygdomme og hold af dyr, for bedre at afspejle lovens formål.

Ekspertpanel finder, at der – under henvisning til lovens formål – er tilstrækkeligt grundlag for at opretholde loven som en særskilt lov i den fremtidige lovstruktur. Panelet har ikke bemærkninger til lovens titel.

4.2.2.12. Dyrlægeloven

Efter Miljø- og Fødevareministeriets vurdering bør dyrlægeloven¹⁴⁸ opretholdes som en selvstændig lov i den fremtidige lovstruktur.

Ekspertpanelet kan tilslutte sig forslaget. Dyrlægeloven skiller sig ud fra den øvrige lovregulering på Miljø- og Fødevareministeriets område ved at regulere rettigheder og pligter i forbindelse med udøvelse af dyrlægevirksomhed. Som følge af lovens særlige regulering anbefaler panelet, at loven opretholdes som en særskilt lov.

4.2.2.13. Lov om sikring af dyrepatogener

Efter Miljø- og Fødevareministeriets vurdering bør lov om sikring af dyrepatogener¹⁴⁹ opretholdes som en selvstændig lov i den fremtidige lovstruktur. Ministeriet henviser til, at der på grund af lovens særlige formål om at forhindre anvendelsen af dyrepatogener ved biologiske anslag rettet mod dyr, dvs. bioterrorisme, ikke er grundlag for at samle loven med anden regulering på ministeriets område.

Ekspertpanelet er enig med Miljø- og Fødevareministeriet i, at loven ikke har sammenhæng med anden regulering på ministeriets område og kan derfor tilslutte sig forslaget.

4.2.2.14. Kemikalieloven

Miljø- og Fødevareministeriet har i udkastet til en fremtidig lovstruktur foreslået, at kemikalieloven¹⁵⁰ opretholdes og udbygges med bestemmelserne fra sprøjtejournalloven¹⁵¹ og lov om gødning og jordforbedringsmidler m.v.¹⁵²

Ekspertpanelet kan alene delvist tilslutte sig dette forslag. Den gældende kemikalielov har efter panelets vurdering behov for en grundlæggende gennemskrivning, ikke mindst i lyset af

¹⁴⁷ Lovbekendtgørelse 925/2017 om hold af dyr.

¹⁴⁸ Lovbekendtgørelse 49/2017 om dyrlæger.

¹⁴⁹ Lovbekendtgørelse 53/2017 om sikring af dyrepatogener.

¹⁵⁰ Lovbekendtgørelse 115/2017 om kemikalier.

¹⁵¹ Lovbekendtgørelse 100/2017 om behandling af oplysninger om brug af plantebeskyttelsesmidler i jordbruget.

¹⁵² Lovbekendtgørelse 16/2017 om gødning om jordforbedringsmidler m.v.

de mange nye EU-regler. Panelet foreslår derfor, at den gældende kemikalielov gennemskrives og i den forbindelse overvejes udbygget med reglerne i sprøjtejournalloven. Det er således panelets vurdering, at reglerne om udarbejdelse og indberetning af sprøjtejournaler har en så nær sammenhæng med reglerne om den konkrete brug af sprøjtemidlerne, at reglerne bør reguleres samlet.

Derimod skal lov om gødning og jordforbedringsmidler m.v. efter ekspertpanelets vurdering ikke indgå i kemikalieloven. Selvom lov om gødning og jordforbedringsmidler m.v. er udtryk for produktregulering som kemikalieloven, har loven efter panelets vurdering ikke en sådan sammenhæng med kemikalieloven og sprøjtejournalloven, at reglerne bør samles i en og samme lov. Reglerne i lov om gødning og jordforbedringsmidler m.v. har – på linje med reglerne om bl.a. elektriske og elektroniske produkter og reglerne om emballage – karakter af specielle produktkrav, der efter panelets vurdering ikke hensigtsmæssigt kan reguleres i en kemikalielov. Denne opdeling af reglerne svarer endvidere til EU-reguleringen på området.

Den nye kemikalielov vil være opbygget omkring de mange EU-forordninger på kemikalieområdet, herunder f.eks. REACH-forordningen¹⁵³, CLP-forordningen¹⁵⁴ og biocidforordningen¹⁵⁵, der i vidt omfang begrænser det reguleringsmæssige rum for medlemsstaterne. Kemikalieloven skal således udgøre den lovgivningsmæssige ramme for fastsættelse af de supplerende regler, der er nødvendige for anvendelsen af forordningerne i Danmark, og de danske særregler, som forordningerne giver mulighed for at indføre.

Ekspertpanelet lægger vægt på, at den foreslåede kemikalielov vil vedrøre kemikalier som produkt. Hertil hører også eventuelle anvendelsesbegrænsninger, der er knyttet til godkendelse m.v. af det enkelte produkt, f.eks. som vilkår i en godkendelse. Derimod vil øvrige regler om anvendelse af f.eks. pesticider m.v. på bestemte arealer ikke indgå i kemikalieloven.

Den foreslåede lov vil indeholde regler om import, markedsføring, fremstilling, opbevaring og anvendelse af de enkelte produkter. Samtidig vil loven indeholde regler om indberetning af oplysninger fra sprøjtejournalerne og regler om godkendelse, registrering, mærkning, emballage til opbevaring og anvendelse af kemikalier, herunder pesticider og biocider.

Derimod bør reglerne om opbevaring af kemikalier uden for virksomheden efter ekspertpanelets vurdering ikke omfattes af den foreslåede kemikalielov, men i stedet samles med de øvrige risikoregler i den foreslåede miljølov¹⁵⁶.

¹⁵³ Forordning 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH).

¹⁵⁴ Forordning 1271/2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger.

¹⁵⁵ Forordning 528/2012 om tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter.

¹⁵⁶ Jf. afsnit 4.2.2.3.

Tilsvarende er det ekspertpanelets vurdering, at reglerne om produkters miljøegenskaber og mærkning i miljøbeskyttelsesloven bør udskilles til en særskilt lov om miljømærkning m.v., jf. panelets bemærkninger til den af Miljø- og Fødevareministeriet foreslåede miljølov.

Den foreslåede kemikalielov vil have et nært samspil med anden regulering på Miljø- og Fødevareministeriets område, herunder reglerne om geografiske anvendelsesbegrænsninger af kemikalier (beskyttelseszoner) i den foreslåede vandlov, reglerne om oplag af farlige kemikalier i den foreslåede miljølov og reglerne om produkters miljøegenskaber og mærkning i lov om miljømærkning m.v. Det er efter ekspertpanelets vurdering afgørende at sikre den fornødne sammenhæng mellem disse love og kemikalieloven.

4.2.2.15. Genteknologiloven (GMO-loven)

Miljø- og Fødevareministeriet har i udkastet til en fremtidig lovstruktur foreslået en ny genteknologilov (GMO-lov), der samler regler om udsætning, herunder dyrkning, markedsføring og transport, af genetisk modificerede organismer.

Den foreslåede lov vil samle reglerne fra lov om dyrkning m.v. af genetisk modificerede afgrøder (sameksistensloven)¹⁵⁷ og reglerne om udsætning af genetisk modificerede organismer i miljøet fra miljø- og genteknologiloven.

Endelig vil loven indeholde de regler fra foder- og fødevarerlovgivningen, der bemyndiger miljø- og fødevareministeren til at fastsætte regler eller træffe beslutninger med henblik på implementering eller anvendelse af EU-lovgivningen på området.

Loven vil derimod ikke indeholde miljø- og genteknologilovens regler om indesluttet anvendelse af genetisk modificerede organismer, der i stedet foreslås indarbejdet i en ny miljølov.

Som tidligere anført kan ekspertpanelet ikke tilslutte sig forslaget om at indarbejde reglerne om indesluttet anvendelse af genetisk modificerede organismer i en miljølov¹⁵⁸. Den særlige EU-retlige regulering og de særlige risici, der er forbundet med anvendelse af genetisk modificerede organismer, taler efter panelets opfattelse med vægt for at opretholde en særskilt regulering af emnet i en fremtidig lovstruktur.

Med dette udgangspunkt har ekspertpanelet drøftet mulighederne for at samle reguleringen af genetisk modificerede organismer på Miljø- og Fødevareministeriets område i én lov uden at opnå enighed om en anbefaling.

Et flertal i ekspertpanelet bestående af Jens Møller, Helle Tegner Anker, Ellen Margrethe Basse, Håkun Djurhuus og Flemming Elbæk anbefaler at samle reglerne fra sameksistensloven og

¹⁵⁷ Lovbekendtgørelse 28/2017 om dyrkning m.v. af genetisk modificerede afgrøder.

¹⁵⁸ Jf. ekspertpanelets bemærkninger til den af Miljø- og Fødevareministeriet foreslåede miljølov, afsnit 4.2.2.3.

miljø- og genteknologiloven i en ny GMO-lov, der ligeledes vil kunne omfatte relevante bemyndigelsesbestemmelser fra foder- og fødevarerlovgivningen.

Det er flertallets vurdering, at en samling af reguleringen af genetisk modificerede organismer kan bidrage til at gøre reguleringen mere overskuelig og til at tydeliggøre forskelle mellem reglerne, herunder i forhold til de varetagne hensyn.

Et mindretal i ekspertpanelet bestående af Peter Pagh anbefaler at opretholde sameksistensloven og miljø- og genteknologiloven som to selvstændige love i en fremtidig lovstruktur grundet lovenes forskellige sigte og anvendelse. Mens miljø- og genteknologilovens formål er at sikre, at udsættelse af genetisk modificerede organismer, herunder dyrkning af GMO-afgrøder, ikke medfører skade på miljø og sundhed, er formålet med sameksistensloven at beskytte den konventionelle landbruger mod tab ved krydsforurening fra GMO-afgrøder i form af en statslig kompensationsordning for konventionelle landbrugere. Den i sameksistenslovens § 4 indeholdte hjemmel til forbud og begrænsning af GMO-afgrøder omfatter derfor ikke GMO-afgrøder, der er godkendt efter miljø- og genteknologiloven, hvilket ligeledes følger af EU-Domstolens dom i sag C-36/11.

Uanset hvilken løsning der vælges, skal ekspertpanelet pege på vigtigheden af, at der skabes den fornødne sammenhæng med anden relevant lovgivning på Miljø- og Fødevarerministeriet, herunder godkendelsesreguleringen i den foreslåede miljølov.

5. Bilag

5.1. Kommissorium for Ekspertpanelet vedrørende en fremtidig struktur for miljø- og fødevarelovgivningen

Miljø- og fødevareministeren har besluttet at nedsætte et eksternt ekspertpanel, der skal foretage en vurdering af Miljø- og Fødevareministeriets forslag til en model for en fremtidig struktur for miljø- og fødevarelovgivningen.

Baggrund

Miljø- og fødevarelovgivningen er gennem årene blevet for omfattende og uoverskuelig. Den består i dag af godt 100 love og 1400 bekendtgørelser. Herudover gælder flere hundrede EU-forskrifter og mange internationale konventioner og aftaler.

Politikere, erhvervs- og interesseorganisationer samt eksperter indenfor ministeriets område har peget på behovet for en grundlæggende reform af dele af lovgivningen på Miljø- og Fødevareministeriets område, ligesom regeringsnedsatte kommissioner og udvalg er nået til samme konklusion.

På den baggrund har miljø- og fødevareministeren igangsat et arbejde med det formål at skabe en enklere, klarere og mere sammenhængende lovstruktur på Miljø- og Fødevareministeriets område. Ambitionen er at udvikle en model for miljø- og fødevarelovgivningens fremtidige struktur, der kan udgøre inspiration for de kommende års lovgivning.

Miljø- og Fødevareministeriet har udarbejdet et forslag til en model for en fremtidig struktur for miljø- og fødevarelovgivningen. Modellen viser, hvordan Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning kan struktureres, hvis den skulle bygges op fra grunden, og indeholder en overordnet beskrivelse af de love, som fremtidens lovgivning på Miljø- og Fødevareministeriets område kan bestå af.

Ekspertpanelets opgave

Ekspertpanelet skal foretage en kritisk gennemgang og vurdering af Miljø- og Fødevareministeriets forslag til en model for en fremtidig struktur for miljø- og fødevarelovgivningen.

Ekspertpanelet skal således vurdere den foreslåede lovstrukturmodells egnethed til at udgøre inspiration for de kommende års lovgivning på Miljø- og Fødevareministeriets område, herunder om lovstrukturmodellen samlet set vil bidrage til at

- øge overskueligheden og brugervenligheden af Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning for borgere, virksomheder og organisationer,
- lette myndighedernes administration af Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning og understøtte en hurtigere, mere ensartet og forudsigelig myndighedssagsbehandling,

- skabe en større klarhed i arbejdsdelingen mellem lovene på Miljø- og Fødevareministeriets område, og
- klargøre implementeringen af EU-retten.

Ekspertpanelet skal pege på fordele og ulemper ved den foreslåede lovstrukturmodel samt foreslå de tilpasninger af modellen, som efter panelets vurdering i højere grad vil bidrage til at nå de ovenfor angivne mål.

Ekspertpanelets opgave er afgrænset til Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning. Panelet skal ikke komme med forslag til nye krav eller regler, der ændrer beskyttelsesniveauet, medfører erhvervsøkonomiske omkostninger, administrative byrder eller statsfinansielle udgifter.

Miljø- og fødevareministeren har parallelt med arbejdet omfattet af dette kommissorium nedsat *Ekspertgruppen for modernisering af dyrevelfærdslovgivningen*. Ekspertpanelet skal som led i arbejdet beskrevet ovenfor, inden udgangen af august 2016, afgive en deludtalelse om den overordnede struktur for lovgivningen på dyrevelfærdsområdet. På baggrund af deludtalelsen fra panelet vil ekspertgruppen efterfølgende udarbejde et oplæg til en konkret udmøntning af den fremtidige lovstruktur på dyrevelfærdsområdet.

Ekspertpanelets sammensætning og arbejde

Ekspertpanelet sammensættes med en solid juridisk fagkundskab og tværgående overblik indenfor lovgivningen på Miljø- og Fødevareministeriets område.

Kommitteret ved Folketingets Ombudsmand Jens Møller udpeges som formand for ekspertpanelet.

Ekspertpanelets øvrige medlemmer udgøres af:

- Professor Ellen Margrethe Basse, Aarhus Universitet,
- Professor Helle Tegner Anker, Københavns Universitet,
- Professor Peter Pagh, Københavns Universitet,
- Advokat Håkun Djurhuus, Bech-Bruun, og
- Advokat Flemming Elbæk, Haugaard-Nielsen.

Ekspertpanelet sekretariatsbetjenes af Miljø- og Fødevareministeriet. Arbejdet planlægges igangsat ultimo juni 2016.

Ekspertpanelet skal afgive sin udtalelse til miljø- og fødevareministeren inden udgangen af december 2016.

5.2. Bilag til ekspertpanelets udtalelse om miljømålsloven

De forskelle og ligheder, der præger EU's miljødirektiver

Det er efter ekspertpanelets opfattelse ikke holdbart at forudsætte, at der er tale om ensartede retlige krav i forhold til de forskellige miljømål, der indgår i EU's miljølovgivning. Der

er ikke i EU-lovgivningen en konsistent begrebsanvendelse i forhold til miljømål, miljøkvalitetskrav m.v. Habitatdirektivet opererer alene med et mere overordnet miljømål (som udgangspunkt gunstig bevaringsstatus), mens vandrammedirektivet både opererer med overordnede miljømål (god tilstand +/-) og mere specifikke miljøkvalitetskrav (i "datterdirektiver" m.v.). Luftkvalitetsdirektivet (og det 4. datterdirektiv) opererer med mere specifikke miljøkvalitetskrav (grænseværdier m.v.), mens støjrammedirektivet alene opererer med støjindikatorer og eventuelle nationale grænseværdier. Den retlige karakter af disse miljømål og miljøkvalitetskrav varierer således fra område til område. Endvidere refereres der i IE-direktivet til begrebet miljøkvalitetsnormer som betegnelsen for de "krav, som et bestemt miljø eller en særlig del heraf skal opfylde på et bestemt tidspunkt ifølge EU-lovgivningen." Der er en vis formodning for, at IE-direktivets begreb navnlig sigter mod bindende miljøkvalitetskrav. I en dansk sammenhæng kunne det imidlertid overvejes at anvende begrebet miljøkvalitetsnormer som et samlebegreb, der rummer de forskellige former for både overordnede miljømål og mere specifikke miljøkvalitetskrav, grænseværdier m.v., der måtte være fastsat i medfør af EU-lovgivningen.

De konkrete krav til sikring af et højt miljøkvalitetsniveau, som i miljødirektiverne er rettet til medlemsstaterne, vedrører bl.a.:

- **Basisanalyser eller tilsvarende kortlægning** m.v. af den eksisterende miljøtilstand m.v.
- **Fastsættelse af miljømål eller kvalitetskrav**, herunder kortlægning/udpegning af Natura 2000-områder, vandområder eller anden zonerings, bl.a. ud fra (bindende) kvalitetskriterier af varierende art, f.eks. økologiske, kemiske og kvantitative kriterier, anvendelse af grænseværdier og/eller internationale klassificeringssystemer i forhold til koncentrationen af farlige stoffer
- **Indsatsplanlægning eller andre krav om aktiv forvaltning** med henblik på opnåelse af de opstillede miljøkvalitetskrav med anvendelse af effektive virkemidler – igen er der tale om forskelle, idet der i nogle direktiver er angivet tidsfrister, og inden for nogle områder skal der anvendes implementeringsplaner
- **Overvågning**, herunder forpligtelser for myndighederne til at tilvejebringe det nødvendige vidensniveau samt varslings-, informationsindsamlings- og formidlingsforpligtelser (fælles datagrundlag og aktiv formidling af kvalitetssikrede opdaterede miljødata, herunder sammenhængen med PRTR)
- **Kontrolfunktioner og sanktionsmuligheder** – herunder den berørte offentligheds processuelle rettigheder og funktion i forhold til gennemtvungelse

Miljøkvalitetsnormernes retsvirkning kan variere betydeligt fra bindende kvalitetskrav eller -mål, der skal opnås, overholdes eller iagttages ved myndighedernes administration til tærskelværdier eller lignende, der i større eller mindre omfang kan udløse krav om yderligere planlægning m.v. Endvidere kan der være tale om forbud mod forringelser af den eksisterende tilstand, bl.a. under habitatdirektivet og vandrammedirektivet. Der kan være fastsat nærmere undtagelsesbestemmelser eller fravigelsesmuligheder både i forhold til målopfyldelse og i forhold til at undgå forringelse. Der kan også være tale om handleforpligtelser i forhold til aktiv indsats til sikring af respekten for bindende miljøkvalitetsnormer – herunder ved konstaterede

ændringer i forhold til bevaringsstatus, ved fravigelser i forhold til de opstillede miljømål og ved manglende overholdelse af bindende miljøkvalitetsnormer.

Alle direktiver fastsætter krav om, at de nationale myndigheder iværksætter en særlig indsats eller en planlægningsproces, der er knyttet til de omhandlede miljømål og miljøkvalitetskrav. Der er visse fællestræk ved proceskravene. Det gælder bl.a. i forhold til kortlægning af eksisterende forhold/tilstande og miljøovervågning. Men det gælder også i forhold til inddragelse af den berørte offentlighed samt klage- og/eller søgsmålsadgang. For så vidt angår habitatdirektivet og vandrammedirektivet kræves en aktiv indsats med henblik på opfyldelse af de fastsatte miljømål. Denne indsats skal for vandrammedirektivets vedkommende fastlægges som en del af vandområdeplanlægningen i form af indsatsprogrammer, mens habitatdirektivet ikke nærmere angiver, hvorledes den aktive indsats skal fastlægges. For så vidt angår luftkvalitetsdirektivet er der alene krav om en planlægningsindsats, hvor luftkvalitetskravene ikke er overholdt, mens støjrammedirektivet indeholder et generelt krav om støjkortlægning og udarbejdelse af handlingsplaner for støjbelastede arealer. Der er som det fremgår heller ikke her tale om ensartede proceskrav. Det er ganske tydeligt, at miljøkvalitetsforpligtelserne under habitatdirektivet og vandrammedirektivet har en anden karakter end de forpligtelser, der er knyttet til luft og støj. Ikke desto mindre kan der være visse fordele forbundet med en fælles lovgivningsmæssig ramme for sådanne miljøkvalitetsnormer.

Afgrænsning af de direktiver, der inddrages

Afgrænsningen af, hvilke direktiver, der skal inddrages i en eventuel miljøkvalitetslov, kan diskuteres. Der er her lagt vægt på direktiver, som foreskriver bestemte forpligtelser, der er knyttet til sikring af en bestemt miljøkvalitet.

Andre miljødirektiver foreskriver forskellige former for reduktionskrav, energiudnyttelseskrav m.v., der ikke er udtrykt som miljøkvalitetsnormer. Det gælder eksempelvis affaldsrammedirektivet, bl.a. i forhold til reduktion af bionedbrydeligt affald, der deponeres og i forhold til genanvendelsesprocenten, det gælder VE-direktivet¹⁵⁹, der opstiller bindende krav i forhold til den kvantitative andel af vedvarende energi i forhold til transportsektoren henholdsvis generelt i 2020, og det gælder energieffektiviseringsdirektivet¹⁶⁰, der ligeledes opstiller kvantitative forpligtelser i forhold til den nationale udnyttelse af energien senest i 2020. Den måde, hvorpå sådanne kvantitative forpligtelser skal opfyldes – herunder gennem fastlæggelse af handleplaner – har en nær sammenhæng med de nationale forpligtelser, der er fastlagt i forhold til opfyldelse af miljøkvalitetskrav, hvorfor de også kunne overvejes inddraget i en eventuel tværgående miljøkvalitetslov.

Ekspertpanelet finder dog ikke, at det vil være hensigtsmæssigt at inddrage sådanne forpligtelser i en eventuel miljøkvalitetslov, da der er en væsentlig forskel mellem sådanne kvantitative reduktionsforpligtelser og de krav, der gælder i forhold til opfyldelsen af de miljøkvalitetsnormer, der er relateret til Natura 2000-områder, vand, luft og støj. Flere af de

¹⁵⁹ Direktiv 2009/28/EF om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder.

¹⁶⁰ Direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet.

direktiver, der vedrører ressourceeffektiviteten er endvidere aktuelt placeret i Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Anbefaling vedrørende en eventuel miljøkvalitetslov

Hvis Miljø- og Fødevareministeriet vælger at arbejde videre med en miljøkvalitetslov, anbefaler ekspertpanelet, at der i arbejdet med miljøkvalitetsloven tages udgangspunkt i, at der er forskellige typer af krav til myndighedernes styring af processen til opnåelse af konkrete miljømål eller miljøkvalitetskrav. En eventuel ny miljøkvalitetslov kan dels angive de forpligtelser i forhold til beslutningsprocessen, som stats- og/eller kommunalforvaltning er pålagt ved direktiverne, dels angive de forudsætninger der vedrører forpligtelserne til at sikre en realitetsbehandling af den berørte offentligheds klager over manglende iagttagelse af kravene. Anvendelse af bindende lovkrav – frem for vejledninger – kan bidrage til at skabe klarhed og gennemsigtighed, ligesom det kan bidrage til at sikre muligheder for gennemtvungelse af kravene i form af klare processuelle rettigheder i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis vedrørende klare direktivbestemmelers direkte effekt, effektivitetsprincippet og formålet bag Aarhus-konventionen og dens artikel 9, stk. 3.

Det er vigtigt at afgrænse lovens anvendelsesområde i forhold til de relevante direktiver og at forstå direktivernes kriterier og styringsmidler korrekt, således at loven bidrager til øget gennemsigtighed og overensstemmelse med de forpligtelser som Danmark har.

I den konkrete formulering af miljøkvalitetsloven bør der sondres mellem gennemførelsen af følgende direktivområder (med tilhørende datterdirektiver m.v.):

- 1) Natura 2000: habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet
- 2) Vand: havstrategirammedirektivet og vandrammedirektivet
- 3) Luft: luftkvalitetsdirektivet og det fjerde datterdirektiv
- 4) Støj: støjrammedirektivet

Som hovedelementer for hvert af de nævnte miljøområder i en ny tværgående miljøkvalitetslov, er der navnlig behov for stillingtagen til følgende:

- Miljømål, miljøkvalitetskrav m.v. (med tydeliggørelse af retlig karakter – bindende, retningslinjer, indikatorer m.v.)
- Planlægningsproces – tilstandsanalyser/kortlægning/udpegning, målfastsættelse og indsatsprogrammer/handlingsplaner samt aktiv indsats ved risiko for tilsidesættelse af miljøkvalitetskrav samt projektoffentlighed for den berørte offentlighed
- Overvågningsforpligtelser og pligt til aktiv formidling af opdaterede emissionsdata
- Klage- og søgsmålsberettigelse for den berørte offentlighed i forhold til myndighedernes manglende opfyldelse af deres processuelle og materielle forpligtelser, herunder forpligtelsen til at søge dispensation i situationer, hvor en sådan er forudsat ved manglende opfyldelse af miljøkvalitetskravene

Det overordnede formål med en sådan ny miljøkvalitetslov skal være at sikre og tydeliggøre proceskrav i forhold til fastsættelse af miljømål og/eller miljøkvalitetskrav og den fornødne (planlægnings-)indsats til opnåelse af miljømålene og/eller miljøkvalitetskrav. Den nye tværgående lov kan således danne en ramme for gennemførelse af de planlægningsforpligtelser m.v., der er knyttet til EU's direktiver om miljømål henholdsvis miljøkvalitetskrav.

En ny miljøkvalitetslov vil først og fremmest fastlægge krav og forpligtelser for myndighederne, såvel statslige som regionale og kommunale myndigheder. Det er vigtigt at sikre, at de relevante miljødirektiver er inddraget, og at det bliver enkelt for både myndigheder og borgere at forstå de konkrete krav der er tale om, herunder de rettigheder, som den berørte offentlighed skal sikres i forhold til efterprøvelse af reglernes overholdelse.

Projektoffentlighedskravene skal ikke kunne fraviges, da kravene følger af Aarhus-konventionen, og som gennemført ved EU's miljøregler, er gældende på tværs af områderne som en del af planlægningsforpligtelserne. Det anbefales at der i formuleringen af miljøkvalitetsloven anvendes en form, hvor det tydeliggøres, hvor der er fravigelser i forhold til de øvrige proceskrav.

Der anbefales endvidere, at der sikres referencer fra miljøkvalitetsloven til følgende:

- PRTR-forordningen, der fastlægger forpligtelserne i forhold til kvaliteten af de miljødata, der indsamles inden for de enkelte direktivområder og formidles som grundlag for myndighedernes planlægning og anden beslutningstagning
- Miljøoplysningsloven, idet de forpligtelser, der er til aktiv formidling af kvalitetssikrede miljødata primært sikres gennem denne lov
- Miljøforvaltningsloven, fordi projektoffentlighedsreglerne og "access to justice" i forbindelse med konkrete forvaltningsafgørelser samt reglerne vedrørende digitalisering forudsættes at være fastlagt i denne lov
- Miljøvurderingsloven, fordi de krav, der er til gennemførelse af SMV, vil være relevante i mange sammenhænge, herunder når der fastlægges bindende miljøkvalitetskrav inden for brancher, der efterfølgende vil være bestemmende for de forvaltningsafgørelser, som træffes
- Miljøskadeloven og de relevante materielle regler, herunder i vandloven samt natur- og biodiversitetsloven, fordi de kvalitetskriterier, der opstilles i forhold til økosystemer på vand og Natura 2000-områderne vil være relevante ved stillingtagen til miljøansvaret

